

한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력

현승수 · 김규륜 · 오경섭 · 이우태 · 나용우 · 이승열 ·
박성용 · 윤인주

경제·인문사회연구회 협동연구 총서
“주변국의 국경안보와 한반도 통일환경”

1. 협동연구 총서 시리즈

협동연구 총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
19-43-01	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	통일연구원
19-43-02	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	대외경제정책 연구원
19-43-03	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	한국국가정보 학회

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	현승수 연구위원 (총괄책임자)	오경섭 연구위원 이우태 부연구위원 나용우 부연구위원 김규륜 석좌연구위원 이승열 입법조사관 (국회 입법조사처) 박성용 교수(전북대학교) 윤인주 부연구위원 (한국해양수산개발원)
	대외경제정책 연구원	최장호 부연구위원	허재철 부연구위원 이정균 전문연구원 최유정 전문연구원 임소정 연구원
협력 연구 기관	한국국가정보 학회	채재병 책임연구위원 (국가안보전략연구원)	김일기 책임연구위원 (국가안보전략연구원) 김상규 연구교수 (한양대학교 중국문제연구소) 이상현 객원연구위원 (제주평화연구원)

한반도 평화·번영 실현을 위한 국경협력

연구책임자

현승수 (통일연구원 연구위원)

공동연구자

김규륜 (통일연구원 석좌연구위원)

오경섭 (통일연구원 연구위원)

이우태 (통일연구원 부연구위원)

나용우 (통일연구원 부연구위원)

이승열 (국회 입법조사처 입법조사관)

박성용 (전북대학교 교수)

윤인주 (한국해양수산개발원 부연구위원)

한반도 평화·번영 실현을 위한 국경협력

주변국의 국경안보와 한반도 통일환경(3/3년차)

KINU 연구총서 19-27

발행일	2019년 12월 30일
저자	현승수, 김규륜, 오경섭, 이우태, 나용우, 이승열, 박성용, 윤인주
발행인	임강택
발행처	통일연구원
편집인	평화연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	(주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)
인쇄처	세일포커스(주) (02-2275-6894~6)
I S B N	978-89-8479-968-4 93340
가격	14,000원

© 통일연구원, 2019

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

한반도 평화·번영 실현을 위한 국경협력



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

요약	11
I. 서론 현승수·김규륜	17
1. 연구의 필요성과 목적	19
2. 국경안보와 국경협력	25
3. 한반도 관련 국경협력 연구범위	28
4. 한반도 국경협력의 실천 환경과 제약	33
II. 남북 접경지역 협력	37
1. 육상 협력 이우태·나용우	39
2. 해양 협력 오경섭·윤인주	90
III. 한반도와 주변국 간 국경협력	159
1. 육상 협력 이승열	161
2. 해양 협력 박성용	211
IV. 평화와 번영의 국경협력 추진방향 현승수·김규륜 ·	269
1. 추진구도	271
2. 추진과제	273

3. 정책적 고려사항	280
참고문헌	288
최근 발간자료 안내	303

표 차례

〈표 Ⅱ-1〉 접경지역 범위	46
〈표 Ⅱ-2〉 접경지역 인구현황(2018년 기준)	48
〈표 Ⅱ-3〉 접경지역 고령인구비율	48
〈표 Ⅱ-4〉 접경지역 생산가능인구(15~64세) 비율(2017년 기준)	50
〈표 Ⅱ-5〉 접경지역 산업구조(2016년 기준)	51
〈표 Ⅱ-6〉 접경지역 재정자립도	54
〈표 Ⅱ-7〉 DMZ의 평화적 활용과 관련된 제안들	67
〈표 Ⅱ-8〉 남북접경지역 국토이용 관련 추진계획 현황	82
〈표 Ⅱ-9〉 이 연구에서 동해 접경수역에 대한 정의와 범위	90
〈표 Ⅱ-10〉 북한 동해 공동어로 및 입어 관련 민간 접촉	94
〈표 Ⅲ-1〉 신의주와 단둥 현황	164
〈표 Ⅲ-2〉 라오닝성의 대북 교역현황	166
〈표 Ⅲ-3〉 지린성의 대북 교역현황	166
〈표 Ⅲ-4〉 창지투 개발사업의 주요 내용	174
〈표 Ⅲ-5〉 창지투 개발관련 북중 교통관련 프로젝트	176
〈표 Ⅲ-6〉 유라시아대륙 주요국 GDP 성장률	189
〈표 Ⅲ-7〉 2016년 이후 유엔안보리 대북제재 결의안	196
〈표 Ⅲ-8〉 2009년 이후 이르쿠츠크 지역 내 북한 노동자 쿼터	197
〈표 Ⅲ-9〉 9·19 평양 공동선언 중 경제협력 내용	198
〈표 Ⅲ-10〉 해양영역과 관할권	221

〈표 III-11〉 동아시아 도서영유권분쟁 지역	223
〈표 III-12〉 지역별 해적 발생현황	260
〈표 IV-1〉 핵심 과제	273
〈표 IV-2〉 부가 과제	275

그림 차례

〈그림 Ⅰ-1〉 공간 차원에서 본 연구 범위	30
〈그림 Ⅰ-2〉 시간 차원에서 본 연구 범위	32
〈그림 Ⅱ-1〉 남북 육상 접경지역의 공간범위	40
〈그림 Ⅱ-2〉 비무장지대(DMZ) 공간 범위	41
〈그림 Ⅱ-3〉 ‘나들섬 구상’ 위치도	56
〈그림 Ⅱ-4〉 강화경제자유구역과 서해연안 남북경제특구 구상도	58
〈그림 Ⅱ-5〉 파주 남북경제특구 개발 구상	59
〈그림 Ⅱ-6〉 철원 평화시 기본컨셉 및 개발전략	59
〈그림 Ⅱ-7〉 DMZ 생태·공원의 기본 개념	62
〈그림 Ⅱ-8〉 임진각 일원 평화생태공원 구상	63
〈그림 Ⅱ-9〉 태풍전망대 일원 평화생태공원 구상	63
〈그림 Ⅱ-10〉 9·19 군사분야 합의서의 주요 내용	69
〈그림 Ⅱ-11〉 남북접경공동관리위원회 구성(안)	80
〈그림 Ⅱ-12〉 임진강·북한강 수계 댐 건설 현황	81
〈그림 Ⅱ-13〉 한강하구 공동이용 구역	89
〈그림 Ⅱ-14〉 대화퇴어장 위치	99
〈그림 Ⅱ-15〉 동해 어로한계선과 특정해역, 조업자제선과 조업자제 해역	100
〈그림 Ⅱ-16〉 은덕어장 위치	102
〈그림 Ⅱ-17〉 북한이 판매한 물고기잡이허가증	103

〈그림 Ⅱ-18〉 동·서해 북방한계선 비교	105
〈그림 Ⅱ-19〉 북한의 군사경계수역과 배타적 경제수역	106
〈그림 Ⅱ-20〉 북한의 군사경계수역과 남북한 가상 중간선(등거리선) · 107	
〈그림 Ⅱ-21〉 북한주장 서해 해상군사경계수역(추정)	121
〈그림 Ⅱ-22〉 북한주장 조선서해해상군사분계선 및 서해 5개 섬 통항질서	125
〈그림 Ⅱ-23〉 중국어선 분포현황	140
〈그림 Ⅱ-24〉 서해5도 어장 확장	142
〈그림 Ⅱ-25〉 남북한 공동어로수역 구상	151
〈그림 Ⅱ-26〉 2007년 10월 남북정상회담 때 노무현 정부가 작성한 지도	152
〈그림 Ⅱ-27〉 한국정부가 제안한 공동어로 수역 및 평화수역	154
〈그림 Ⅱ-28〉 공동어로 수역 및 평화수역 3단계 추진방안	154
〈그림 Ⅲ-1〉 북중 접경지역	163
〈그림 Ⅲ-2〉 북러 접경지역	167
〈그림 Ⅲ-3〉 창지투 선도구 개발계획	173
〈그림 Ⅲ-4〉 나진-하산 물류 프로젝트	179
〈그림 Ⅲ-5〉 두만강유역개발계획	181
〈그림 Ⅲ-6〉 중국의 육상·해상 실크로드: 일대일로	185
〈그림 Ⅲ-7〉 3대 경제협력벨트 구축	191

〈그림 Ⅲ-8〉 신북방정책의 비전과 목표	192
〈그림 Ⅲ-9〉 북중 국경협력 시대	195
〈그림 Ⅲ-10〉 한반도와 동북아 교통·물류망 연결	207
〈그림 Ⅲ-11〉 동북아 슈퍼그리드 구상	208
〈그림 Ⅳ-1〉 평화·번영 국경협력 통합 과제	279

요 약

한반도와 그 주변 지역의 국경협력 가능성을 남북한과 주변국 그리고 육상과 해양이라는 네 개의 공간축을 통해 고찰한 본 연구는, 각 공간별 국경협력 정책의 환경과 성격 그리고 가능성의 전망이 대단히 다양함을 보여준다. 이는 4개 공간별 협력 과제를 종합하여 일괄적으로 추진하기가 쉽지 않음을 의미하며, 국경협력 정책 입안을 위해 주도면밀한 전략이 필요함을 역설한다. 남북한 육상 접경지역 협력을 위해서는 남북 간 협력과 함께 국제, 국내 차원에서의 노력이 병행되어야 한다. 남북 간 협의를 통해 접경지역 협력을 추진한다고 하더라도 실질적으로 유엔사의 승인이 필요한 만큼 DMZ 관할권 문제를 해결해야 한다. 또 접경지역의 남북협력을 위한 ‘남북접경공동관리위원회’의 추진체계에 접경 지자체들이 참여할 수 있도록 해야 한다. 남북한 해양 접경지역 협력에서는 동해와 서해를 분리해서 대응할 필요가 있다. 서해의 경우, 서해 NLL에 대한 북한의 인정을 전제로 서해공동어로수역과 서해평화협력 특별지대 사업을 추진해야 하며, 북한이 서해상에서 우발적 무력충돌 방지방안을 이행하도록 지속적으로 요구해야 한다. 동해의 경우에는, 남북한 어선의 구난구조와 수산자원 이용 등 지속 가능한 어업활동을 전략적으로 전면에 내세워 동해 접경수역에서 우리의 영향력을 확대해 나갈 필요가 있다. 한편 주변국과의 육상 국경지역 협력에서는 한반도와 동북아를 하나의 단일시장으로 연결하는 노력과 아울러, 미국을 국경지대 협력의 중요한 파트너로 참여시켜 미국이 참여하는 한반도-동북아 교통물류망 건설의 방향을 놓고 동북아 주변국들과 협의해 나가야 한다. 주변국과의 해양 국경지역 협력을 위해서는 점증주의 및 기능주의에 기초한 접근이 중요하다. 해양문제는 단기간에 해결될 수 없으며, 따라서 새로운 정책방안 모색과 함께 기존의 협력을 강화하는 방향 등

이 모색되어야 한다. 또 해양문제는 상호 간 연계성이 높고 해양국경의 특성상 포괄성, 개방성, 불명확성이 강하기 때문에 해양 국경(경계) 지역에서의 직접적 협력도 필요하나 포괄적인 접근이 뒷받침 되지 않을 경우 한계가 존재한다는 점을 인지해야 한다. 하지만, 주변국과의 해양 국경지역 협력에서 현상을 급격하게 변경할 수 있는 획기적인 정책 추구 지양해야 한다.

주제어: 국경안보, 국경협력, 남북접경, 러시아, 중국

Abstract

Border Security in Neighboring Countries and Unification Environment on the Korean Peninsula: Border Cooperation to Realize Peace and Prosperity on the Peninsula

Hyun, Seungsoo et al.

Having the aim of exploring cross-border cooperation possibilities surrounding the Korean Peninsula by means of the four spatial axis—South and North Korea, neighboring countries, land and maritime—this study demonstrates that the nature, environment, possibilities and prospects for cross-border cooperation policies vary widely depending on each spatial area. This implies that it is not easy to carry out a comprehensive group of cooperation projects involving different spatial areas all together and that a meticulous strategy is required to formulate cross-border cooperation policies.

For cross-border cooperation on land on the peninsula, international and domestic efforts should be made along with inter-Korean cooperation. Even though cooperation on the border area is to be implemented based on South-North

agreement, it requires an approval from the United Nations Command, which calls for a resolution of jurisdiction issue over the Demilitarized Zone(DMZ). The implementation of the “Committee on Management of the Border Region on the Korean Peninsula” should involve local governments located near the border. Regarding cross-border cooperation in the sea between South and North Korea, the East Sea and West Sea border areas should be considered separately. In the West Sea, under the premise of North Korean recognition of the Northern Limit Line(NLL), joint fishing waters and a special maritime zone for peace and cooperation should be pushed for while calls for North Korea to implement the measures to prevent incidental armed conflicts in the West Sea should be made persistently. In the East Sea, while placing the issue of sustainable fishing to the fore, such as rescue of fishing ships and use of fishery resources, South Korea’s influence on the maritime border region should be expanded.

For cross-border cooperation on land with neighboring countries, the Korean Peninsula and Northeast Asia should be considered as a single, connected market, and at the same time, the U.S. should be invited as an important partner for border area cooperation and participate in discussions with the Northeast Asian neighboring countries on building a transportation and distribution network. In terms of cross-border cooperation in the sea with neighboring countries, it is important to have gradualism- and

functionalism-based approaches. Maritime issues cannot be resolved within a short span of time, therefore, new policy measures and ways to strengthen the existing cooperation should be identified. As maritime issues are highly interlinked with the nature of comprehensiveness, openness and ambiguity, direct cooperation is necessary across marine borders (boundaries), but it should be noted that without a supporting comprehensive approach, such direct cooperation will go only so far. Policies intended to abruptly change the status-quo in the marine border areas with neighboring countries should be refrained from.

Keywords: Cross-border Security, Cross-border Cooperation, North-South Border, Russia, China

I. 서론

현승수·김규륜 (통일연구원)



1. 연구의 필요성과 목적

이 연구는 통일연구원이 국무총리실 산하 경제인문사회연구회 협동연구의 일환으로 3년 간 수행한 『주변국 국경안보와 한반도 통일환경』 과제의 3년 차 연구 결과물이다. 한반도 주변국들의 국경안보에 대한 인식과 실태를 종합적으로 분석하고 이를 통일 정책에 반영하기 위한 목적에서 진행된 이 연구는 국경안보의 개념을 단순한 국경관리의 차원을 넘어 국가가 주권과 영향력을 유지하고 확장하기 위해 구사하는 종합 전략의 일부로 정의한다. 다시 말해, 국경안보는 국가의 육상과 해상 그리고 공중 영역에서의 안전, 국경과 관련된 위협에 대한 억제, 육·해·공상의 국경 등 모든 출입지역에서의 안전 보장을 의미할 뿐만 아니라, 접경국과의 분쟁 방지와 해소, 더 나아가 접경·국경지역의 발전을 위한 군사 및 경제 정책을 모두 포괄한다.

한반도와 인접한 주변국이며 세계정치에서 핵심 강대국으로 인식되고 있는 중국과 일본 그리고 러시아는 지정학적 긴장과 영유권 갈등으로 인한 위협에 대응하고 자국의 국익을 추구하기 위해 타국과의 접경지역에서 군사적 차원의 국경안보 수위를 높이기도 한다. 또 마약과 난민, 테러집단 등 외부로부터 들어오는 비국가적 위협을 차단하고자 장벽으로서의 국경 기능을 강화하기도 한다. 그러나 동시에 이들 국가는 초국경 다자 협력체를 구축하거나 국경지역을 인접국과의 경제 협력 지대로 변화시키기 위한 방안을 모색하기도 하며, 국경지역 내 지자체들 사이에 높은 수준의 교류를 권장함으로써 국경의 안정을 도모한다. 중국이 구상하는 일대일로를 통한 국경협력, 러시아 푸틴 정부가 야심차게 추진하고 있는 극동지역 개발을 전제로 한 다자 경협, 남쿠릴열도(일본명 북방영토) 영유권 갈등 해결을

위한 일러 간 국경지역 경협 등은 협력을 통한 국경안보의 가능성을 단적으로 보여주는 좋은 사례가 된다. 본 연구가 제안하는 국경안보는 포괄안보로서 장벽(wall)과 다리(bridge)의 기능을 모두 포함하는 것이다.

이러한 추세를 고려할 때, 통일 환경을 조성하는 데에 주력해야 할 한국의 입장에서는 한반도의 국경안보에 대한 종합적이고도 통일지향적인 분석이 필요하다. 또 이를 통해 한반도 통일 이후의 통합 과정에서 발생 가능한 주변국과의 갈등 소지를 예방하고, 국경안보를 위한 다자적 협력 분위기를 조성해 나가야 한다.

이러한 문제의식을 갖고 총 3년(2017~2019년) 동안 진행된 본 연구는 1년 차(2017년)에서 두 권의 단행본으로 연구 성과를 도출했다. 『주변국 국경안보: 이론과 실제』에서는 국경안보 개념의 확대 필요성을 제시하는 한편, 안보, 경제, 법제 및 역사적 관점에서 중국과 일본, 러시아가 국경에 대해 갖고 있는 인식과 국경 관리의 현황 및 정책을 비교 고찰했다. 그 결과, 한반도 주변 3국의 국경안보 인식과 정책은 그 나라의 내부에서조차 지역별로 큰 편차를 보인다는 사실을 확인할 수 있었다. 특히 중국과 러시아처럼 긴 국경과 많은 인접국을 갖고 있는 국가의 경우에는 이 같은 경향이 더욱 두드러졌다. 이들 두 나라의 국경 정책은 국경이 자리한 지역의 특성과 접경국과의 관계 그리고 그 나라가 추진하고 있는 국가 발전 계획에 따라 가변적일 뿐만 아니라, 소통과 차단, 협력과 갈등이 혼재된 양상을 보여준다. 중국의 경우에는 남쪽 국경에서 도서 영유권과 해양 국경 획정을 두고 인접국과의 갈등이 고조되는 경향이 지속되는 특징을 보이는데, 이는 지역 차원을 넘어 글로벌 초강대국으로 발돋움하고 있는 중국이 해결해야 할 최중요 과제들 가운데 하나이다. 러시아의 경우는 유럽과 인접한 서부 국경에서 갈등의 양상이 증폭되는 반면,

몽골, 중국, 한반도와 인접한 동부 국경에서는 비교적 접경국과 협력을 위주로 한 국경안보 정책을 추진하고 있다.

한편, 나라 전체가 바다에 둘러싸여 있는 일본의 경우에는 영토와 국경에 대한 인식이 다른 나라에 비해 명확하지 않은 경향을 보이지만, 대체로 제2차 세계대전 이후 형성된 샌프란시스코 체제를 기반으로 국경 정책을 유지해 왔다. 그러던 것이 21세기 들어 전후 체제를 벗어나 보통국가화를 추구하는 아베 정권의 야심이 접경국과의 갈등을 조장하고 있는바, 중국, 러시아와의 사이에 가로놓인 국경 및 영토 문제가 일본의 국가 전략과 어떻게 연계되어 나갈지가 주목할 부분이다.

1년 차 연구의 또 다른 성과물인 『주변국 국경안보: 사례와 검증』에서는 국경지역에서 협력을 만들어 내는 조건을 찾기 위해 기존 국제정치 이론들을 바탕으로 6개의 가설을 설정하고 한반도 주변국들의 국경지역에서 일어나는 현상들이 가설을 증명하는지 여부를 검토했다. 분석은 8개 사례를 중심으로 점검하였으며 그 결과, 국경협력을 가능케 하는 요인은 경우에 따라 달라진다는 점을 알 수 있었다. 갈등이 잠재해 있는 경우, 두 나라의 상대적인 국력 차이는 거의 유일한 협력 촉진 요인이었던 데 반해, 갈등이 잠재해 있지 않은 경우에는 상대적 국력 외에도 다른 요인들이 두 국가의 국경협력을 이끌어 낼 수 있는 것으로 확인됐다. 과거 국경지역은 갈등의 표상으로 여겨져 왔고 접경국이라는 사실 자체가 갈등의 원인으로 인식되어 왔다. 그러나 본 연구는 국경지역의 협력이 충분히 가능하다는 점을 보여주었으며, 협력을 촉진하는 요인도 발견할 수 있다는 가능성을 확인했다.

2년 차(2018년) 연구의 성과는 세 권의 단행본으로 출판되었다. 북한과 중국, 북한과 러시아 간 상호 국경안보 현안을 고찰한 『북한

과 주변국의 국경안보』에서는 북한과 중국, 북한과 러시아 사이에 진행된 국경 협상 및 국경 조약 체결의 역사, 북한과 이들 국가의 국경 인식 변화의 추이 그리고 국경 관리 체계 뿐 아니라, 국경지역에서 전개된 접경국 간 경제 협력 구상들을 검토했다. 그 결과, 중국은 동북 3성 지역의 발전을 위해 북한이 필요하며, 따라서 개혁·개방 이후 북한에게 자국과 같은 개혁·개방을 지속적으로 권고해 왔다는 점, 또 중국 동북지역의 발전 문제는 북한의 개혁·개방과 불가분의 관계에 있음을 알 수 있었다. 러시아 역시 자국 극동지방의 영토 개발과 동북아 국가들과의 협력 강화 측면에서 북한과의 국경지역 경제협력을 중요 과제로 설정하고 있으며, 현재 한반도 정세가 긍정적으로 전환되고 있는 상황을 고려한다면 러시아의 대북 국경 협력은 대체로 전망이 밝고 더욱 빠른 속도로 발전할 것이라고 예상했다.

또 북한의 국경 인식을 경험적으로 분석하는 데에는 한계가 따를 수밖에 없지만, 외부의 시각에서 북한의 행태를 분석함으로써 북한의 국경 인식을 추론해 본 결과, 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다. 첫째, 북한은 중국 및 러시아와 경계로서의 국경 설정을 완료한 것으로 이해하며, 따라서 우리는 통일을 염두에 둘 때 국제사회에서 인정받는 북한의 국경을 존중할 필요가 있다. 둘째, 북한이 중국과의 국경 문제를 대하는 방식에 대해 보다 심도있는 연구가 필요하다. 셋째, 이동과 접촉 공간으로서 북중 국경과 북러 국경을 활성화하기 위해서는 북한 주민들의 월경(越境) 현상을 ‘탈북’이라는 프레임이 아니라 ‘이주’라는 프레임으로 새롭게 바라볼 필요가 있다. 넷째, 남북한 간의 직접교류가 제한된 상황에서는 남북의 접촉 지점이 북중 국경지역을 중심으로 이뤄질 수밖에 없으나, 본격적인 남북 간 직접 교류가 가능해지면 남북한의 접경지역이 현재의 북중 국경지

역에서 이루어지는 협력의 공간을 대체할 수 있다. 다섯째, 개성공단을 남한이 북한에 만든 국경의 섬이라고 한다면, 북한도 남한 영내에 유사한 국경의 섬을 만드는 일이 가능해야 한다. 즉 협력의 수준이 높아지면 북한 당국과 일반 주민들이 남한 지역에서 교류와 협력을 진행할 수 있어야 하며, 남한이나 북한의 실질적 협력을 위해 양측이 국경의 섬을 만들기 위한 정책 개발이 필요하다.

2년 차 연구의 또 다른 성과물인 『국경협력의 가능성과 미래』는 국경협력 문제를 정치·경제의 관점과 사회·문화의 관점이라는 두 가지 차원에서 접근하면서 이론적 배경을 설명했다. 또 정치·경제적 관점에 부합하는 사례로서 동북아 국경협력에서의 국경 도시 간 협력과 국경분쟁의 평화적 해결, 인프라, 에너지, 전력망 연계 등을 다루었다. 사회·문화적 관점에서는 유럽의 난민문제와 이에 대한 유럽 시민사회의 대응을 사례로서 제시했다. 여기서 얻은 결론이 장차 한반도의 통일 환경에서 국경협력을 추진할 때 주는 시사점은 다음 세 가지였다. 첫째, 인간안보와 국경협력에 대한 구체적인 대응이 필요하다. 둘째, 문재인 정부가 추진 중인 ‘동북아플러스책임공동체’ 구상과 국경협력이 정책적인 공통성을 갖고 있음을 인지하고, 동북아 지역 협력 차원에서 추진 전략을 모색해야 한다. 셋째, 국경협력을 위한 동북아 역내 다층적 행위자들 간에 교류와 협력을 확대해야 한다.

2년 차 연구에서는 대외경제정책연구원과의 협업을 통해 『중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점』 제하의 단행본도 출판하였다. 이 연구에서는 중국이 일대일로 구상 추진 이후 변경 및 접경지역에서 접경국가와 활발히 진행하고 있는 초국경 경제 협력의 실태를 파악하고, 중국 정부가 시행 중인 접경지역 발전 정책들을 분석했다. 아울러 중국 변경지역에서 인접국과 공동

으로 조성하는 새로운 협력 모델, 즉 초국경 경제협력구 조성 현황 및 접경국과 연계가 활발히 추진되고 있는 교통·에너지·통신 초국경 인프라 협력 사례들도 분석했다. 연구의 결론에서는 통일 한반도 국경안보와 관련한 시사점으로서, 대내외 환경의 변화에 따른 국경안보 및 접경 지역에 대한 인식 변화의 필요성, 주변국과의 지속가능한 국경 협력 관계 구축을 위한 노력 그리고 초국경 경제 협력의 효율성 제고를 위한 역내 다자협약체 활용의 필요성, 중국이 인접국과 추진하는 초국경 경제협력구 모델을 참고하여 남북한 접경지역에 통일경제특구를 공동 조성할 가능성을 타진하고 지역통합의 테스트 베드(test bed)로 이를 활용하는 방안, 초국경 인프라의 연계를 통한 지역 통합 기반 마련 등을 제시하였다.

지난 2년간의 연구를 종합하면서 우리는 다음과 같은 잠정적 결론에 도달할 수 있었다. 즉 전지구적 차원에서, 또 동북아 차원에서 바라볼 때, 갈등이 상존 혹은 점증하는 지역 옆에서 소통과 협력이 확대되는 국경·접경 지대가 존재한다는 사실에 주목해야 한다는 것이다. 이는 국경과 국경지역에서 목격되는 협력과 통제의 상호 관계를 새로운 시각에서 바라볼 필요가 있음을 시사한다. 다시 말해, 국경 통제와 국경 협력이 더는 양자택일해야 할 대립 관계가 아니며, 잘 통제된 국경은 협력을 배제하지 않을 뿐만 아니라, 오히려 국경의 효과적인 통제는 협력을 통해서도 가능할 수 있다. 이 같은 인식의 전환은 아직 일부 국경 지대에서만 현실화되고 있으나, 통일된 한반도의 미래를 준비하는 우리는 반드시 인식 전환을 이뤄내야 한다. 한반도 주변에 열린 국경, 협력하는 국경지역을 만들기 위한 노력을 지금부터 시작해야 한다.

『주변국 국경안보와 한반도 통일 환경』 과제의 3년 차 연구는 지난 2년간의 연구를 총괄하면서 도출된 연구 성과를 한반도의 평화

· 번영과 연계시켜 고찰 및 분석한다. 즉 한반도에서 평화· 번영을 실현하기 위해 남북한 간 및 주변국과의 접경 및 국경협력 가능 안건들을 예측하고 해법을 제시하고자 했다.

2. 국경안보와 국경협력

현대적 의미의 국경은 일정한 정치주체가 자국의 영토 내에서 주권을 갖고 다른 주체에 대해서 배타적 권리를 행사할 수 있다는 근대 국가의 개념에 기반하고 있다. 이러한 국경의 개념은 제2차 세계대전 종전과 함께 탄생한 유엔의 정신에도 잘 나와 있지만, 지난 70여년 동안 이루어진 국가의 양적 팽창은 국경의 관리에 대해서도 변화가 불가피할 것이라는 다양한 함의를 가지고 있다. 즉, 유엔 회원국의 숫자는 1945년에 51개국이었다가 2011년 기준 193개국으로 증가하였다.¹⁾ 유엔 회원국의 증가 현상은 1960년대와 1990년대 초반에 두 차례에 걸쳐 두드러지게 나타났는데 첫 번째 증가는 서구 열강의 식민 지배에서 벗어난 아시아·아프리카 국가들의 독립에 기인한 것이고, 두 번째는 냉전의 종식과 함께 이루어진 동구권 국가들의 체제전환 및 사회주의권 붕괴에 따른 것이었다. 특이하게도 남한과 북한이 1991년 유엔에 동시 가입하였다는 사실은 한반도의 분단이 매우 독특한 국제관계적 및 정치주체적 차원의 상황에 처해 있다는 점을 보여주는 것이다.

1) 국제문제 해결 능력에 대한 문제제기에도 불구하고 회원국의 증대 현상은 유엔의 중요성을 보여주고 있다. UN, "Growth in United Nations membership, 1945-present," <<https://www.un.org/en/sections/member-states/growth-united-nations-membership-1945-present/index.html>> (Accessed June 5, 2019).

독립국가의 수가 증가한다는 것은 기존의 국경에 변화가 발생함을 의미하기 때문에 현재의 국경 관리에 대해서도 과거와는 다른 복합적 접근이 요구된다. 한편, 국가 주체의 증가와 함께 진행된 유럽에서의 통합 움직임과 그에 따른 유럽연합의 탄생은 국경 관리에 대한 다른 의미의 과제를 제시하고 있다. 이러한 일련의 변화는 국경을 지키고자 하는 전통적 의미의 국경 관리 방향과, 보다 발전된 형태의 국제사회에서는 국경을 넘어서는 관리가 필요하다는 다소 상반된 대응을 요구하고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 전자에 대해서는 국경관리적 차원의 문제점과 정책을 중심으로 연구가 진행되고 있으며, 후자에 대해서는 국경협력에 대한 다양한 접근을 모색하는 방향으로 연구가 진행되고 있다. 국경관리는 현상유지가 가장 현실적 정책이라 할 수 있으므로 기본적으로 현재에 대한 연구가 중심이 되며 국경을 지키는데 주안점을 두고 있다 하겠다. 한편, 국경협력은 국경이라는 경계선을 염두에 두고 있지만 국경안보의 속성을 군사적 관점에 제한하지 않고 경제협력을 지향하는 보다 평화적 사안으로 바꾸는 현상변경적이며 미래지향적 경향을 중심으로 하고 있다. 이러한 정책 정향(policy orientation)은 국경관리나 국경협력 중 어느 것이 더 중요하다는 문제를 제기하는 것은 아니다. 국경관리는 속성상 분쟁을 방지하는데 중점을 두고 있기 때문에 주어진 경계선과 조건을 유지하는 정책방안을 도출할 수밖에 없다는 것이다. 국경협력도 국경분쟁의 방지라는 소극적 정책기조가 중요한 정책목표이기는 하지만, 보다 적극적 자세를 가지고 경계선의 의미 및 역할에 대한 다양한 해석을 포함한 변화지향적 정책방안을 모색한다. 즉, 국경관리와 국경의 군사적 방어는 국경협력이 이루어질 수 있는 근본적 기초를 제공하는 중요한 역할을 하는 것이며, 국경협력은 이와 같은 확고한 관리 및 방어 위에 군사안보적 차원을 넘어서는 경제,

사회, 문화적 협력을 모색하는 것이다.

기존의 국경안보는 보다 전통적 국경의 개념에 기반하고 있기 때문에 지정학적 사고가 전반적 정책방향을 결정하는 경향이 강하다. 반면에 포괄적 안보로서의 국경협력은 보다 현대적 의미의 국경 개념을 지향하고 있기 때문에 국경이라는 경계선을 정태적으로 보기 보다는 동태적으로 파악하며, 주어진 조건을 그대로 받아들이기보다는 정책 환경 자체를 변화시키는 것까지도 포함하는 매우 전향적이며 미래지향적 정책정향을 가진다. 이러한 맥락에서 볼 때, 국경 협력을 모색하는 연구는 한반도 통일을 모색하는 연구와 맥을 같이 한다 볼 수 있다. 즉, 국경협력의 동태성·적극성·미래성 기반 정책 정향은 한반도 통일의 문제가 기본적으로 미래적 정책 속성을 가지고 있다는 점을 감안하면 통일관련 연구에 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.

한반도의 현재 상황은 국경의 역할이 역지의 역할에 머무르도록 하는 한계를 보여주고 있는 것이 사실이므로, 경계선의 보존과 유지가 우선시된다 하겠다. 하지만 우리가 통일을 염두에 둔 정책을 실현하고자 한다면, 경계선에 대한 기존의 사고와 정책정향을 필연적으로 변화시켜야 할 것이며, 진일보한 남북관계 및 국제관계를 지향하는 국경협력에 대한 다양한 방면의 연구와 분석이 필요하다. 본 연구는 국경협력이 종합적이고 포괄적인 의미에서 국경안보 정책의 일부임을 염두에 두고, 국경관리와 국경의 군사적 방어를 확고히 하는 바탕 위에서 국경협력을 촉진하는 학제적 정책방안을 모색하고자 한다.

3. 한반도 관련 국경협력 연구범위

한반도는 아시아 대륙의 동쪽에 위치하고 있는 관계로 대륙과 해양을 연결하는 매우 중요한 지정학적 상황에 놓여 있으며, 분단으로 인한 남한과 북한의 경계선에 대한 민감성은, 접경선의 관리를, 변화를 추구하기보다는 갈등 발발을 방지하는 차원의 현상유지에 중점을 두게 만들었다. 현재 남한과 북한 간 경계선은 확고한 국경이라기보다는 임시적·특수적 성격을 가진 접경으로 규정되고 있다.²⁾

남한의 국경은 동·서·남 3면이 바다이고, 육상 경계선의 북쪽에는 북한이 위치하고 있다. 이러한 지리적 상황은 남한으로 하여금 필연적으로 해양을 향해서는 경계를 위주로 한 협력을 강화하는 경향을 보이게 하였고, 육상을 향해서는 군사안보적 사고를 기반으로 한 갈등 발생 방지에 주력하게 만들었다. 따라서 남한은 분단으로 인해 아시아 대륙과 육지로 이어지지 못하고 섬과 같은 지리적 상황을 감수할 수밖에 없는 실정이다.

북한의 경우에는 북쪽의 육상 경계선을 통해서 아시아 대륙과 직접 맞닿아 있으며, 남쪽으로는 남한과 접경하고 있다. 그러나 북한은 동쪽과 서쪽의 바다에 해양 경계선을 가지고는 있지만 분단으로 인해서 동해와 서해 간 항해를 원활하게 할 수 없는 매우 불리한 환경에 처해 있다.

남한과 북한 경계의 이와 같은 특수한 상황은 한반도 국경 관리의 발전을 근본적으로 제약하는 요인으로 작용해 왔다고 할 수 있다. 본 연구에서는 남북한 육상 및 해양 접경지대 협력과 한반도와 주변

2) 1992년 2월 19일 발효한 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」는 “평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수”한다고 함으로써 임시적 상황을 명시하고 있으며, “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역”으로 한다고 규정함으로써 특수한 상황을 적시하고 있다.

국 간 국경지대 협력의 발전방향을 모색함으로써 국경관리 발전의 제약 요인을 극복하고 한반도 평화 증진에 도움이 되는 방안을 제시하고자 하며, 아래와 같은 공간, 시간, 추진주체의 3가지 차원의 연구 범위를 염두에 두고 분석하고자 한다.

먼저 공간 차원의 범위를 설명한다. 국경협력과 관련된 연구를 진행함에 있어 가장 먼저 마주치는 문제의식은 국경에 대한 우리의 인식을 어느 정도까지 확장할 수 있는가 하는 것이다. 현재의 세계는 전지구화(globalization)의 추세에 따라 과거의 영토적 관점에 한정된 국경의 개념보다는 열린 개념을 바탕으로 국제관계가 운영되고 있는 것이 사실이다. 즉, 기술 혁신에 따른 교통 및 통신 수단의 발전은 전 세계를 가깝게 만들고 있으며, 상호의존적 경제관계는 전통적 국경을 넘어선 정책의 조정을 시시각각 요구하고 있다. 또한, 기후변화(climate change)와 같은 환경문제에 대한 해결방안 모색을 위해서는 과거의 영토적 개념에 의해 한정된 공간을 대상으로 연구하는 것을 넘어서 전지구적 접근에 기반한 폭 넓은 공간의 개념에 대한 인식을 요구하고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 전지구적 차원의 국경 연구에서 중요시하는 것은 국경이라는 경계선을 협력의 기제로 활용하는 적극적 자세이며, 인류가 공통적으로 당면하고 있는 문제들에 대한 미래지향적 해결방안이다.

한반도 관련 국경의 형성과 유지를 둘러싼 관리의 문제는 필연적으로 지역 차원의 공간적 범위에서 이루어지는 국제관계의 변화와 연관이 있다. 한반도는 주지하다시피 아시아 대륙의 동쪽 끝에 위치하고 있으므로, 지리적으로는 동아시아, 동북아시아라는 지역적 명칭에 의해 규정된 지역공간에 속해 있다. 물론 동북아시아는 동아시아의 일부이면서 동남아시아에 대비되는 공간적 구분 명칭이다. 동북아시아는 군사안보 측면의 지역적 문제의식에 보다 많이 쓰이고

있으며, 동아시아는 경제 측면의 지역협력 연구에서 많이 사용되고 있다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 동아시아와 동북아시아 지역 차원의 국경협력 사안들을 한반도와 관련이 있는 경우 함께 분석하고자 한다.

본 연구의 주안점인 한반도 관련 국경의 공간적 범위는 남한과 북한이 면하고 있는 경계선이 된다. 그 중에서도 가장 중요한 연구 대상이 되는 범위는 남한의 해양협력과 남북 접경협력에 대한 분석이다. 이에 더해해서 북한이 면하고 있는 중국 및 러시아와의 육상 국경 협력에 남한이 참여하는 3각 협력에 대한 문제도 연구하고자 한다.

<그림 1-1> 공간 차원에서 본 연구 범위



출처: 저자 작성

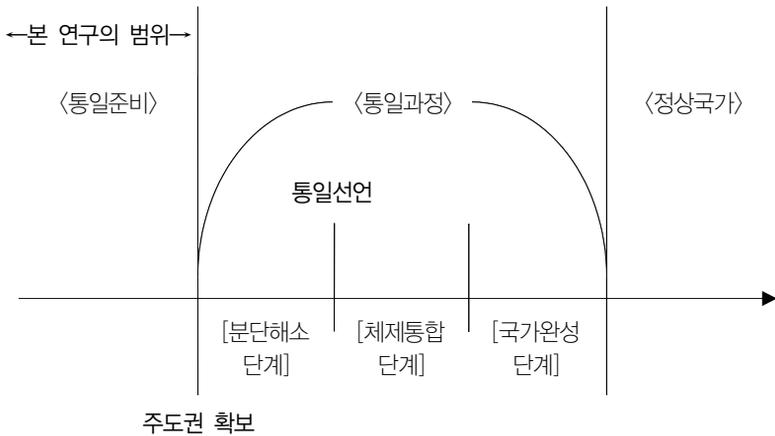
둘째로, 시간 차원의 범위이다. 본 연구의 궁극적 목표인 한반도 평화·번영 실현을 위한 정책과제 도출과 관련하여, 평화와 번영의 명제는 현재의 문제이자 미래의 문제다. 전쟁이 부재한 상태인 소극적 의미의 평화를 전제한다면 현재의 한반도 상황은 평화 상태라 할 수 있다. 또 남한은 제2차 세계대전 이후 신생독립국으로 출발해서 세계 10위권 경제력을 기록한 경이적 경제발전을 이룩하였으므로

변영 상태라 할 수 있을 것이다. 물론 북한은 전 세계적으로 가장 낙후된 국가이므로 북한이 변영 상태에 도달하기 위해서는 매우 많은 노력을 해야 할 것이다. 이러한 한반도 평화·변영의 상태를 미래 지향적 차원에서 본다면, 남한과 북한이 분단을 극복하고 함께 통일을 추구한다는 의미가 함축되어 있다.

한반도 통일에 대한 미래지향적 관점에서 분석한 시간적 차원의 단계는 아래 도표와 같이 구분된다. 통일의 시간표는 통일준비시기, 통일과정시기, 정상국가 운영시기의 3시기로 이루어지며, 핵심적 과제가 구현되는 통일과정시기는 분단해소단계, 체제통합단계, 국가완성단계의 3단계로 구성된다. 첫째, 통일준비시기는 현재부터 남한과 북한이 실질적 통일을 위한 과정에 돌입하겠다고 합의하고 통일협상에 착수하는 시점까지의 시기이다. 둘째, 통일과정시기는 실질적 통일을 추진하는 기간으로서 통일선언 직전 남한과 북한이 합치기 위한 협상 및 조치를 취하는 분단해소 단계와 단일국가 선포 이후 양대 체제가 통합작업을 추진하는 체제통합 단계 및 통일작업을 마무리하는 국가완성단계로 구분된다. 셋째, 정상국가 운영시기는 분단이 역사상의 기록으로만 존재할 정도로 양 체제의 통합이 완성되어 새로운 국가가 정상적으로 작동하는 시기이다.

본 연구에서는 현재부터 통일에 대한 남북합의가 이루어지는 시점까지인 통일준비시기에 평화·변영을 촉진할 국경협력 추진방안을 모색하는 것을 주안점으로 하되, 통일과정시기 중 분단해소단계에 해당하는 실질적 통일선언 직전의 상황을 염두에 두고 협력방안을 도출하고자 한다. 또한, 통일과정시기 중에서 체제통합의 주요 과제를 실현하는데 도움이 될 수 있는 국경협력 사안도 분석대상으로 고려한다.

〈그림 1-2〉 시간 차원에서 본 연구 범위



출처: 저자 작성

끝으로 추진 주체 차원의 범위이다. 한반도 관련 국경협력 연구는 기본적으로 남한과 북한 간 접경협력과 국제적 차원의 국경협력의 양대 축을 중심으로 진행된다. 남북 접경협력의 경우에는 핵심적 추진주체(Actor)는 중앙정부가 되며, 남한의 경우에는 지방자치단체가 부가적 추진주체로 참여하게 된다. 이러한 정부 차원의 추진주체에 더해서 남한의 경우에는 비정부 행위자(Non-State Actors: NSAs)의 역할도 매우 중요하며, 다양한 분야에서 남북협력 추진에 있어서 보조적 추진주체로서의 역할을 한다. 북한의 경우에는 중앙정부가 대남사업의 모든 부분을 담당하고 있는 것으로 파악되므로 접경협력의 추진주체는 중앙정부이며 사안에 따라 여러 부서가 참여하게 된다. 향후 접경협력이 보다 복잡화·다기화될 경우에는 북한에서도 비록 명목상일 가능성이 높지만 지방기구 또는 비정부 행위자들이 참여할 수도 있다.

국제적 차원의 국경협력은 기본적으로 국가 대 국가 간 국제협력

의 성격을 가지게 되므로, 협력의 추진에 있어서 핵심적 역할을 하는 것은 해당 국가의 중앙정부이며 하위적 추진주체로서 지방정부가 참여한다. 국제적 국경협력에 있어서 중요한 역할을 수행하는 또 하나의 주체는 국제기구(International Organizations: IOs)로서 부가적 기능을 한다. 국제기구의 대표라 할 수 있는 유엔은 국경협력에 있어서 중요한 기능을 제공한다고 할 수 있다. 한반도 관련 유엔기구의 국경협력의 대표적 사례는 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)에 의한 두만강유역개발사업이며, 이외에도 다양한 기구가 직간접적으로 국경협력을 촉진하고 있다. 세계화 추세의 진전에 따라 국제무대에서의 비정부기구(International Non-Governmental Organizations: INGOs)가 여러 분야에서 다양한 역할과 전문성을 바탕으로 국경협력의 발전에 보조적 기능을 하고 있으며, 활동의 범위와 영향력을 넓혀가고 있다.

4. 한반도 국경협력의 실천 환경과 제약

주지하다시피, 2019년 현재 한반도 주변 정세는 국경협력에 그다지 우호적이지 않다. 북핵 문제가 아직 해결의 실마리를 찾지 못하고 있으며, 남북은 2017년에 확인했던 화해와 협력의 의지를 현실화하는 데 어려움을 겪고 있다. 북한의 핵·미사일 실험이 야기한 국제사회와 미국의 대북 제재 또한 해제될 조짐이 보이지 않고 있다. 대북 제재는 남북 접경협력은 물론, 남북한과 주변국과의 국경협력도 어렵게 하는 결정적 장애 요인이다.

또 한반도 주변 국가들의 국가 간 관계도 협력보다는 갈등의 양상을 노정하고 있다. 독도 영유권과 역사인식을 둘러싼 한국과 일본의

갈등은 두 나라의 교역과 민간 교류에까지 영향을 미치고 있으며, 미중 무역 갈등으로 동북아 국가들 사이의 협력 분위기도 위축되고 있다. 미국의 대러 제재는 대미 견제를 공통의 이익으로 한·중·러 간 전략적 밀착 관계를 준군사동맹 수준으로까지 격상시킬 수 있다는 우려도 제기되고 있다. 닌오위다오(일본명은 센카쿠 열도)를 둘러싼 중일 간 영유권 갈등과 남쿠릴 열도(일본명 북방영토)의 귀속을 두고 일본과 러시아가 벌이는 길항도 동북아의 지정학적 쟁점을 더욱 복잡하게 한다. 동북아 국가들 사이의 신뢰 관계가 좀처럼 형성 및 축적되지 않는 상황에서 적극적이고 미래지향적인 국경협력은 요원해 보이기까지 하다.

그러나 한국은 한반도의 평화 그리고 동북아의 공동 번영을 위해서 남북한은 물론 주변국들과의 협력 구도를 만들어 나가고자 한다. 냉혹한 현실주의와 신냉전으로 운위되는 지정학적 관성을 극복하고 협력의 싹을 한반도의 남북 접경지역으로부터 틔워나가려는 것이다. 우리 정부가 지속적으로 제기하고 있는 신경계구상과 신한반도 구상, 동아시아철도공동체, DMZ(Demilitarized Zone, 비무장지대) 평화지대 등의 구상이 모두 남북한 간 접경협력을 주변국과의 국경협력과 연계시켜, 한반도의 평화를 동북아와 유라시아 전역의 공동번영으로 확대발전시킨다는 목표 하에 마련된 것이다. 남북한 접경협력과 주변국과의 국경협력은 상호 연계 하에 구상되어야 하며, 또 연계성 속에서만이 성공 가능하다. 이를 위해서는 북핵 문제의 평화적 해결과 단계적 대북 제재 철회, 남북 군사적 긴장 완화 조치 및 교류·협력에 대한 확고한 실천 의지가 필수적이며, 더 나아가 동북아 국가들 사이에 평화와 공동 번영을 전제로 한 신뢰 양성이 수반되어야 한다.

이 보고서는 위에서 언급한 환경 제약이 우리의 노력만으로는 극

복하기 어렵다는 점을 인정하면서, 남북한과 주변국 간의 본격적인 접경·국경협력 시대가 도래할 것이라는 희망을 전제로, 협력의 시대를 위해 무엇을 해야 하며, 또 무엇을 할 수 있을지를 고민하였다. 보고서가 한반도의 평화·번영 실현을 위한 국경협력에 마중물로서의 역할을 할 수 있기를 바란다.

II. 남북 접경지역 협력

1절 | 이우태·나용우 (통일연구원)

2절 | 오경섭 (통일연구원)

윤인주 (한국해양수산개발원)



1. 육상 협력

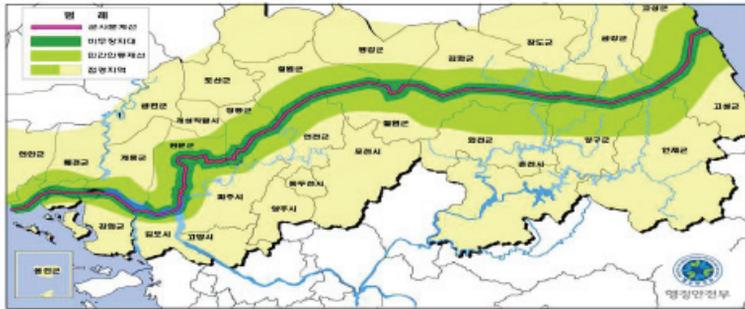
가. 배경

(1) 남북 육상 접경지역의 개념

일반적으로 ‘접경(接境)’은 두 국가 이상이 지리적으로 서로 맞닿아 있는 경계를 의미하며 ‘접경지역’이라 함은 국가 간 국경선에 인접한 지역을 일컫지만 2000년 이전까지 한국에서는 ‘접경지역’이라는 명칭이 명확하게 규정되지 않고 여러 가지 원칙에 따라 다양한 공간범위가 혼용되어 왔다. 그러나 2000년 1월 21일 제정된 「접경지역지원법」에서 “접경지역이라 함은 군사시설보호법 제2조 제3호의 규정에 의한 민간인통제선(이하 민통선) 이남의 시·군의 관할구역에 속하는 지역으로서 민통선으로부터 거리 및 지리적 여건·개발 정도 등을 기준으로 하여 대통령령이 정하는 지역”³⁾이라 규정함으로써 접경지역에 대한 명확한 기준이 제시되었다. 이에 따라 본 연구에서는 남북 육상접경지역의 현황을 보다 명확히 알아보기 위해 정전협정에 의한 DMZ, 「군사시설보호법」에 근거한 민간인통제구역, 그리고 「접경지역지원법」에 의한 접경지역으로 구분지어 살펴보고자 한다(〈그림 II-1〉 참조).

3) 「접경지역지원법」, (시행 2000. 7. 22., 법률 제6185호, 2000. 1. 21., 제정), 법제처 국가법령정보센터, <<http://www.law.go.kr/LSW/lInfoP.do?lsiSeq=59286&efYd=20000722#0000>> (검색일: 2019. 6. 10.).

〈그림 II-1〉 남북 육상 접경지역의 공간범위



출처: 행정안전부, 『접경지역 발전종합계획: 한반도 중심의 생태·평화벨트 육성』 (세종: 행정안전부, 2011), p. 3.

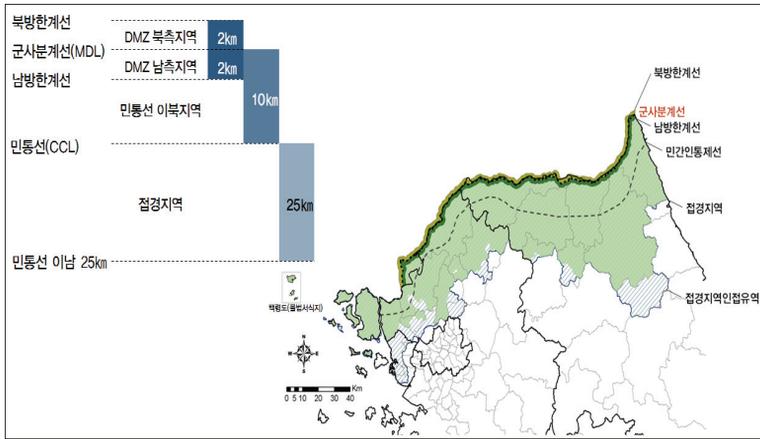
(가) 비무장지대(DMZ)

한반도를 남한과 북한으로 경계 짓는 비무장지대⁴⁾는 1953년 7월 27일 ‘국제연합군 최고사령관을 일방으로 하고, 조선인민군 최고사령관 및 중국 인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정(일명 정전협정)’ 제1조에 근거해 설정되었고 이 협정 1조 1항에 따라 쌍방은 군사분계선을 확정하고 각기 2km씩 후퇴하여 군사적 완충지대를 설치하기로 합의하였다.⁵⁾

4) 비무장지대의 면적(공간범위)에 대해서는 학자마다 측정의 기준 및 방식에 따라 이견이 존재하며 현재의 비무장지대는 과거 보다 남방한계선과 북방한계선이 모두 군사분계선 안으로 이동하여 협정 체결 당시 보다 축소되어 있는 상태이다. 일반적으로 비무장지대의 거리는 155마일(약 250km), 면적은 약 907km²(약 3억평)로 알려져 있음. 정규석 외, “DMZ의 축소된 공간 범위에 대한 연구,” 『한국지역지리학회지』, 제21권 제2호 (2015), p. 357.

5) “[자료]한국 군사 정전협정 - 전문,” 『국방일보』, 2018.7.18., <http://kookbang.dema.mil.kr/newsWeb/20180718/1/BBSMSTR_000000010601/view.do> (검색일: 2019.6.10.).

〈그림 11-2〉 비무장지대(DMZ) 공간 범위



출처: 환경부, 『DMZ 생태평화공원조성을 위한 기본계획 수립 연구』(세종: 환경부, 2009), p. 3.

한국과 유엔을 하나로 하는 일방과 북한과 중국의 다른 일방이 정전(停戰)과 함께 비무장지대를 설치한 목적은 군사적 완충지대를 통해 쌍방의 직접적인 군사적 충돌을 방지하고 일정 공간을 일종의 ‘상호감시가 수월한 격리 공간’으로 설정하여 상대의 기습공격을 차단 하는데 있었다. 따라서 비무장지대는 비무장화, 일정한 완충적 공간, 군사력의 격리 그리고 감시기구 설치를 통한 상호 신뢰구축조치의 성격을 지닌다고 볼 수 있다.⁶⁾

정전협정 이행 및 준수와 비무장지대의 관리를 위해 쌍방은 각각 군사정전위원회(Military Armistice Commission)와 공동감시소조, 중립국감독위원회와 중립국시찰소조와 같은 국제기관을 설치하였고 남북한은 각기 독자적으로 운영하는 민정경찰을 운영하게 되었다. 군사정전위원회의 주 임무는 정전협정의 실시를 감독하고 협정 위반사건에 대해 협의 및 처리하는 것이다.⁷⁾ 중립국감독위원회는

6) 김재한 편, 『DMZ II』(서울: 소화, 2000), pp. 102~105.

7) 군사정전위원회는 10명의 고급장교로 구성하되 5명은 연합군 총사령관이, 나머지 5명

군사정전위원회와 더불어 정전협정의 양대 기구 중 하나로서 한국 경외(境外)로부터 증원되는 병력 및 군수물자의 반입에 대한 감독과 시찰, 그리고 비무장지대 이외의 지역에서 발생하는 정전협정 위반 사항에 대한 감시와 시찰 등을 주 업무로 하고 있다.⁸⁾

정전협정 서언에서 “...서명자들은 쌍방에 막대한 고통과 유혈을 초래한 한국충돌을 정지시키기 위해 최후적인 평화적 해결이 달성 될 때까지 한국에서의 적대행위와 일체 무장행동의 완전한 정지를 ... 동의한다”고 하였으나 현실은 위 합의와 전혀 달리 비무장지대가 중무장화 되어버렸고 남북한 양측의 협정 위반행위로 인해 그 원래 목적이 심하게 훼손되었다. 우선적으로 비무장지대의 원칙인 남북 각각 2km 완충지대 유지가 지켜지지 않고 있다. 북한은 정전협정 직후부터 비무장지대를 넘어선 북방한계선 이남에 철책선을 가설하였고 이에 대응하여 남한도 남방한계선 이북지역에 철책선을 설치하였다.⁹⁾ 또한 현재 비무장지대에는 남한 GP(Guard Post, 휴전선 감시 초소)가 60여개, 북한 GP가 160여개 있으며 지대 내 병력은 남한이 2,000명 이하, 북한은 4,000명 내외로 추정되고 있다. 또한 정전협정 체결 직후부터 북한은 비무장지대 병력에 AK소총을, 남한은 M-16자동소총을 지급했으며 이후 남북 양측은 지속적으로 수류탄,

은 조선인민군 총사령관과 중국인민지원군 사령원이 공동으로 임명하도록 규정하고 있다. 또한 군사정전위원회는 10개의 공동 감시 소조를 두어 그 협조를 받도록 하고 있다.

8) 정전협정 제37항에 따라 중립국감독위원회는 4명의 고급장교로 구성되어 있으며 연합군 총사령관이 지명한 스위스와 스웨덴 장교, 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령관이 공동으로 지명한 폴란드와 체코슬로바키아 장교가 감독활동을 하도록 되어있다. 그러나 1990년대 탈냉전시기에 들어서서 북한과 중립국감독위원회 사이에 갈등이 생기기 시작하였고 북한은 중립국감독위원회 무용론을 제기하기에 이른다. 이후 북한은 1991년 체코슬로바키아 장교를 1993년, 폴란드 장교를 1995년에 각각 추방하였으며 중립국감독위원회는 현재 제 기능을 수행하지 못하고 있다. 제성호, 『한반도 비무장지대론』 (서울: 서울프레스, 1997), pp. 57~61.

9) 김영봉, “우리나라 접경지역의 공간적 특성과 발전전략에 관한 연구,” 한양대학교 박사학위논문, 2009, p. 41.

크레모아, 기관포, 박격포 등을 배치하여 화력의 세기를 강화했다.¹⁰⁾

결국 비무장지대가 정전협정의 원래 의도였던 완충지대의 역할을 제대로 이행하지 못하고 각종 진지설치와 화력 증대로 인해 중무장 지대가 되버린 데에는 협정 자체에 위반을 억제하거나 시정을 지시할 수 있는 객관적 제도가 마련되지 않았던 점이 원인으로 작용했다. 또 비무장에 대한 원칙만 제시했지 병력증가나 시설설치에 대한 구체적인 규정이 없었기 때문에 남북 양측은 상대방의 전력강화에 만 초점을 맞췄고 이에 갈등의 상승을 초래했다.¹¹⁾

(나) 민간인통제구역

민간인 통제선(Civilian Control Line, 이하 민통선)은 비무장지대 남방한계선부터 10km 밖¹²⁾에 설정된 민간인 출입을 통제하는 선으로서 1954년 2월 미8군 사령관에 의해 설정되었다. 그리고 민통선에서 남방한계선까지의 지역을 민간인 통제구역(Civic Control Zone: CCZ)이라고 부르며 총 면적은 설정 당시를 기준으로 강원도 1,048km², 경기도 480km² 등 총 1,528km²이다.¹³⁾ 그러나 2008년 이후 매년 군사기지 및 군사시설보호구역이 해제 및 완화됨에 따라 민간

10) “비무장지대 220개의 화약고 ‘GP철수’가 평화 첫걸음,” 『한겨레』, 2018.4.29., <<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/842523.html>> (검색일: 2019.6.10.).

11) 제성호, 『한반도 평화체제의 모색』 (서울: 지평서원, 2000), pp. 103~106.

12) 민통선의 범위는 남방한계선에서부터 5~25km이었으나 이후 3차례의 법률적 조정을 통해 2007년 현재의 10km로 축소되었다(아래 표 참조). 정해용, “한반도 DMZ 접경 지역의 시·공간적 변화와 발전방안에 관한 연구,” 강원대학교 박사학위논문, 2017, p. 38.

구분	민통선 범위	비고
군사시설보호법(1981.12.31.)	휴전선 남방 5km 내지 20km 범위 내	최초 명시
군사시설보호법(1993.12.27.)	군사분계선 10km에서 남방 25km 사이	범위 변경
군사시설보호법(1997.1.13.)	군사분계선 남방 15km 범위 내	범위 축소
군사기지 및 군사시설보호법(2007.12.21.)	군사분계선 이남 10km 범위 내	범위 축소

13) 이종호, “남북한 접경지역의 군사적 신뢰구축 및 평화적 이용에 관한 연구,” 경기대학교 외교안보학과 박사학위논문, 2009, p. 105.

인 통제구역의 면적은 감소하고 있는 추세다. 또한 행정구역상으로는 강원도 고성, 인제, 화천, 양구, 철원, 경기도 연천, 파주, 김포, 인천광역시 강화 등 2도 9시·군, 24읍·면, 213리(민간인 미거주 지역 포함)에 걸쳐 있다.¹⁴⁾ 이 지역은 애초에 군사작전으로 인한 민간인의 피해를 최소화시키고자 민간인의 귀농을 규제하는 데 목적을 두었기 때문에 ‘귀농선’이라고 불리기도 했고, 이후 ‘민통선’으로 명칭이 바뀌면서 국토의 효율적 이용을 위해 군 작전에 지장을 주지 않는 조건하에서 주민의 출입영농과 입주영농이 허가되기 시작했다.

민간인 통제구역에서 민간인의 영농은, 1950년대 제한적인 개별 영농을 시작으로 1960년대 북한의 ‘선전촌’에 대응하기 위해 집단영농정착계획이 실시되면서 1970년대 초까지 99개 자립안정촌, 12개 재건촌, 2개 통일촌 등 총 123곳의 민북마을이 형성되었다.¹⁵⁾ 이후 군사시설보호구역의 해제와 완화 그리고 영농단지 조성 허용, 무연고자 출입절차 간소, 재산권 행사에 대한 탄력적 대응 등을 골자로 하는 ‘민통선 북방 지역 민사 활동 규정 개정안’이 마련되면서 민북마을은 지속적으로 감소하였고, 2015년 기준 54곳의 마을만이 민통선 북방지역에 위치하여 군의 통제를 받고 있다.¹⁶⁾

그러나 민북마을이 지속적으로 감소하고 민통선 지역에 대한 규제가 완화되었다 하더라도 여전히 민통선 지역의 마을에서는 실질적으로 민간인의 영농이 군 작전 또는 군사기밀에 대한 보안유지에 지장이 없는 조건으로 허가가 되기 때문에 매우 제한적으로 이루어질 수밖에 없으며 토지소유권과 같은 재산권의 행사도 ‘군작전성 검

14) 한민족문화대백과사전, “민간인통제구역(民間人統制區域),” <<http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0020064>> (검색일: 2019. 6. 11.).

15) 이종호, “남북한 접경지역의 군사적 신뢰구축 및 평화적 이용에 관한 연구,” p. 105.

16) 정해용, “한반도 DMZ 접경지역의 시·공간적 변화와 발전방안에 관한 연구,” pp. 42~44.

토'로 인해 실질적으로 이루어지기 어려운 상황이다. 아울러 외부인(무연고자)의 출입도 간소화되었다고는 하지만 결국 해당부대의 인솔자와 동행해야 가능하기 때문에 자유로운 왕래는 어렵다고 볼 수 있다.

(다) 접경지역

접경지역은 1950년대 군사분계선 인접지역을 '수복지구'로 명명하면서 지리적, 공간적 명칭이 생기게 되었고 이후 1960년대 초반 「지방자치에 관한 임시조치법」의 시행과 「수복지구와 동 인접지구의 행정구역에 관한 임시조치법」이 공포되면서 수복지구와 동 인접지역에 대한 공간적 분리가 추진되었다. 아울러 1967년 1월 제정된 「도서벽지교육진흥법」에 따라 수복지구와 접적지구가 구분되기 시작했다. 도서벽지교육진흥법 상 접적지구는 경기도 파주, 연천, 김포 강화군, 강원도 철원, 화천, 양구, 인제, 고성군이 속하며 접적(接敵)이라는 용어가 북한과 접한 지역이라는 점을 볼 때 인천광역시 의 옹진, 강화군도 포함된다. 그러나 이후에도 지속적으로 '접적지역'이라는 용어대신 군사분계선 인접지역, 비무장지대 인접지역, 민통선 북방지역 등의 용어가 혼재되어 사용되면서 공간적 구분을 위한 명칭 정의가 필요하게 되었다.

이에 접경지역의 범위는 2000년 12월에 제정된 「접경지역지원법」에 의해 법적 구분이 가능해졌다. 접경지역지원법 제2조 제1항에서 정의하고 있는 '접경지역'은 “「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조 제7호에 따른 민간인통제선 이남(以南)의 시·군의 관할 구역에 속하는 지역으로서 민간인 통제선부터 거리 및 지리적 여건·개발정도 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다. 다만, 군사분계선 남방 2킬로미터 지점을 잇는 선으로부터 민간인통제선 사

이의 지역으로서 집단취락지역 등 대통령령으로 정하는 지역과 해상의 북방한계선 이남지역 중 대통령령으로 정하는 지역은 접경지역으로 본다”고 되어있다.¹⁷⁾ 또한 동법 시행령 제2조 접경지역의 범위에 의한 접경지역은 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군으로서 인천광역시 강화군, 옹진군, 경기도 김포시, 파주시, 연천군, 강원도 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군이 해당된다. 또 제2조 2항에서 대통령령으로 경기도 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시, 강원도 춘천시가 접경지역에 포함되었다. 아울러 3항에서는 “비무장지대 내 집단취락지역은 비무장지대 등 경기도 파주시 군내면에 위치한 집단취락지역으로 한다”고 규정해 해당 지역을 접경지역으로 구분하고 있다.¹⁸⁾ 이에 따라 접경지역은 총 3개 광역시·도에서 15개 시·군, 98개 읍·면·동을 포함한다(〈표 II-1〉 참조).

〈표 II-1〉 접경지역 범위

구분	시·군	읍·면·동 지역
합계	15시·군	98 읍·면·동(18읍·73면·7동)
강원도	춘천시(2면)	사북면, 북산면
	철원군(4읍 7면)	철원읍, 김화읍, 동송읍, 갈말읍, 서면, 근남면, 근북면, 근동면, 원동면, 원남면, 임남면
	화천군(1읍 4면)	화천읍, 사내면, 하남면, 간동면, 상서면
	양구군(1읍 4면)	양구읍, 동면, 방산면, 해안면, 남면
	인제군(1읍 5면)	인제읍, 서화면, 남면, 북면, 기린면, 상남면
	고성군(2읍 4면)	간성읍, 거진읍, 현내면, 통성면, 죽왕면, 수동면

17) 「접경지역지원법」, (시행 2000. 7. 22., 법률 제6185호, 2000. 1. 21., 제정), 법제처 국가법령정보센터, <<http://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=59286&efYd=20000722#0000>> (검색일: 2019. 6. 11.).

18) 「접경지역 지원 특별법 시행령」, (시행 2019. 1. 1., 대통령령 제29421호, 2018. 12. 24., 타법개정), 법제처 국가법령정보센터, <<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=206158&efYd=20190101#0000>> (검색일: 2019. 6. 11.).

구분	시·군	읍·면·동 지역
경기도	동두천시(4동)	불현동, 소요동, 보산동, 상패동
	고양시(3동)	송산동, 고봉동, 송포동
	파주시(4읍9면)	문산읍, 파주읍, 법원읍, 교하읍, 적성면, 탄현면, 광탄면, 파평면, 월롱면, 군내면, 장단면, 진동면, 진서면
	김포시(1읍 4면)	통진읍, 월곶면, 하성면, 대곶면, 양촌면
	양주시(1읍 4면)	백석읍, 남면, 은현면, 광적면, 장흥면
	연천군(2읍 8면)	연천읍, 전곡읍, 군남면, 이산면, 청산면, 중면, 장남면, 신서면, 백학면, 왕징면
	포천시(6면)	관인면, 창수면, 영북면, 영중면, 신북면, 이동면
인천광역시	강화군(1읍 12면)	강화읍, 교동면, 삼산면, 서도면, 송해면, 양사면, 하점면, 내가면, 선원면, 불은면, 길상면, 양도면, 화도면
	옹진군(4면)	대청면, 백령면, 연평면, 북도면

출처: 정해용, “한반도 DMZ 접경지역의 사공간적 변화와 발전방안에 관한 연구,” 강원대학교 박사학위논문, 2017, p. 52.

(2) 남북 육상 접경지역 현황¹⁹⁾

(가) 인구

2018년 기준 접경지역의 총 인구는 1,164,768명이고 가장 많은 인구를 보유하고 있는 접경지역은 경기 접경지역으로서 인구수는 약 92만 명이고, 강원 접경지역은 약 15만 명의 인구를, 인천 접경지역은 약 9만 명의 인구를 보유하고 있다(〈표 II-2〉 참조).

19) 접경지역지침법과 동법 시행령에 따라 접경지역은 인천광역시 강화군, 옹진군, 경기도 파주시, 김포시, 연천군, 동두천시 일부, 고양시 일부, 양주시 일부, 포천시 일부, 강원도 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 춘천시 일부 등 총 15개 시·군으로 정의되고 있으나 일반적으로 군사분계선과 접해 있는 10개 시·군(인천 강화군, 옹진군, 경기도 파주시, 김포시, 연천군, 강원도 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군)을 ‘접경지역’이라 명칭한다. 따라서 본 장에서도 10개 시·군을 ‘접경지역’ 분석 단위로써 다루고자 한다.

〈표 II-2〉 접경지역 인구현황(2018년 기준)

(단위: 명)

접경지역 총 인구									
1,164,768									
인천 접경지역		경기 접경지역				강원 접경지역			
89,932		919,651				155,185			
강화군	옹진군	파주시	김포시	연천군	철원군	화천군	양구군	인제군	고성군
68,896	21,036	451,848	423,170	44,633	46,413	25,084	23,408	32,136	28,144

출처: 통계청 국가통계포털(KOSIS), <http://kosis.kr/stat.html.do?orgId=DT_1B040A3&checkFlag=N> (검색일: 2019.6.11.).

접경지역의 인구구성을 보다 자세히 살펴보면 경기도 파주시와 김포시가 각각 약 45만 명과 약 42만 명의 인구를 보유하고 있는데 이는 최근의 신도시 개발과 연관이 있는 것으로 분석된다. 이와는 대조적으로 도서산간지역인 강화군(약 6만 9천 명)과 강원 접경지역인 화천군(약 2만 5천 명)과 양구군(약 2만 3천 명)은 파주와 김포에 비해 약 10분의 1정도의 적은 인구수를 기록하고 있다(〈표 II-2〉 참조).

〈표 II-3〉 접경지역 고령인구비율

(단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
전국	10.90	11.24	11.74	12.22	12.70	13.15	13.53	14.21	14.76
인천광역시	8.62	8.94	9.39	9.81	10.26	10.69	11.02	11.70	12.27
강화군	23.86	24.83	26.01	26.98	27.92	28.53	28.82	29.75	30.70
옹진군	19.32	19.45	19.98	19.90	20.78	21.33	21.39	22.42	23.60
경기도	8.67	8.98	9.39	9.77	10.15	10.53	10.81	11.40	11.87
파주시	10.81	10.85	11.08	11.40	11.67	11.92	12.07	12.53	12.81
김포시	10.13	10.28	10.23	10.42	10.49	10.87	11.14	11.38	11.47
연천군	19.49	20.24	20.50	21.03	21.80	21.94	22.14	22.94	23.77

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
강원도	14.81	15.18	15.71	16.18	16.57	16.89	17.16	18.06	18.75
철원군	16.28	16.93	17.68	18.35	18.70	18.57	18.98	19.63	20.39
화천군	18.08	18.08	18.40	18.61	17.65	17.84	18.30	19.01	20.19
양구군	17.20	17.06	17.05	16.99	16.96	16.95	17.11	17.87	18.47
인제군	16.04	16.30	16.63	16.83	17.05	16.76	17.12	17.98	18.71
고성군	20.74	21.45	21.91	22.24	22.76	23.27	23.75	24.31	26.35

출처: 통계청 국가통계포털(KOSIS), <http://kosis.kr/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&wcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01> (검색일: 2019.6.11.).

또한 인구 고령화 비율을 볼 때 대부분의 접경지역 시·군은 전국 단위 고령화 비율은 물론 해당 광역자치단체의 고령화 비율보다도 높은 수준의 고령화가 꾸준히 진행되고 있다. <표 II-3>에 따르면 경기도 파주시와 김포시를 제외하고는 모든 접경지역 도시의 고령 인구비율이 전국수준의 비율을 상회하는 것으로 나타났다. 특히 인천광역시 강화군의 경우 2018년 고령인구비율이 30.70%를 기록, 전국 비율(14.76%)은 물론 인천광역시 비율(12.27%)보다 2배 이상 고령인구가 많음을 보여주고 있다. 아울러 인천광역시 강화군, 옹진군, 강원도 고성군의 경우 고령인구비율이 25%내외를 기록하고 있어 실질적인 지역 내 경제 생산력이 떨어질 위험성을 내포하고 있다. 특이할 점은 강원도 양구군과 인제군의 경우 고령인구비율이 강원도 전체 비율과 타 강원도 접경지역에 비해 낮은 수준을 기록하고 있으나 이는 지역 내 군사시설이 밀집해 있어 20~24세 남성의 비율이 높아 나온 수치로 분석된다.

〈표 II-4〉 접경지역 생산가능인구(15~64세) 비율(2017년 기준)

(단위: 명/세)

	15~64세 인구	총인구	평균연령	중위연령
전국	37,568,528 (73.1%)	51,422,507	41.3	42.2
인천광역시	2,194,417 (74.5%)	2,925,967	40.4	41.3
강화군	39,125 (61.4%)	63,737	51.1	53.3
옹진군	13,171 (68.3%)	19,294	47.5	50.4
경기도	9,564,756 (74.4%)	12,851,601	39.8	40.5
파주시	309,148 (71.8%)	430,650	39.4	39.8
김포시	281,796 (71.8%)	392,438	38.8	39.3
연천군	29,094 (66.1%)	43,990	46.1	48.5
강원도	1,068,237 (70.2%)	1,521,386	43.7	45.5
철원군	30,374 (67.8%)	44,770	44.0	45.3
화천군	16,881 (68.6%)	24,625	43.3	43.6
양구군	15,414 (69.0%)	22,355	43.0	43.7
인제군	20,815 (68.2%)	30,524	43.9	45.5
고성군	19,516 (68.2%)	28,621	46.8	49.4

출처: 통계청 국가통계포털(KOSIS), <http://kosis.kr/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01> (검색일: 2019.6.11.).

접경지역 도시에서의 인구 고령화와 더불어 인구학적으로 주목해야 할 점은 생산가능인구의 수 또한 전국 평균 또는 소속 광역지자체 평균 이하라는 점이다.(〈표 II-4〉 참조) 생산가능인구란 생산 활동이 가능한 만 15~64세 인구를 일컫는 용어인데 생산인구의 감소는 경제성장률이 둔화될 가능성이 높아짐을 의미한다. 따라서 생산인구 감소와 고령화로 인해 접경지역, 특히 인천 강화, 옹진, 경기 연천 지역은 경제성장이 더딜 뿐 아니라 근로소득의 감소, 저축률의 하락, 의료비 지출의 상승 등으로 인해 지역경제가 침체될 가능성이 있다.

(나) 경제

각 지역의 경제상황을 파악할 수 있고 지역 간 경제상황의 비교가 가능한 지역내총생산(Gross Regional Domestic Product: GRDP)을 기반으로 접경지역의 경제 현황을 살펴보면 2016년 기준 전국의 지역내총생산은 약 1,642조 원이고 1차 산업은 약 34조 원(2.1%), 2차 산업은 약 439조 원(26.7%), 그리고 3차 산업은 약 1,168조 원(71.2%)을 차지하고 있다. 10개 접경지역 전체의 지역내총생산은 약 31조 원으로 전국의 1.9%에 불과하다. 접경지역 산업구조는 3차 산업이 62.7%로 전체 산업의 약 3분의 2를 차지하고 있으며 그 부가가치는 약 19조 원이다.

10개 접경지역 중 지역내총생산이 가장 높은 곳은 14조 7,337억 원의 경기도 파주시이고 가장 적은 곳은 약 4,296억 원의 인천광역시 강화군이다. 접경지역 광역시·도의 지역내총생산 규모를 비교해보면 경기도는 약 373조 3,290억 원을 기록하고 있고 강원도는 41조 7,381억 원의 지역내총생산을 나타내고 있어 경기도의 1/9 수준에 머물고 있다. 지역내총생산 규모로 접경지역 경제규모 및 현황을 구분해보자면 2강(경기도 파주시, 김포시), 5중(인천광역시 강화군, 경기도 연천군, 강원도 철원군, 화천군, 인제군), 3약(인천광역시 옹진군, 강원도 양구군, 고성군)으로 요약할 수 있다(〈표 II-5〉 참조).

〈표 II-5〉 접경지역 산업구조(2016년 기준)

(단위: 백만원, %)

구분	지역내 총생산	비중	산업구조					
			1차	비중	2차	비중	3차	비중
전국	1,641,957,177	100	34,426,001	2.1	439,064,653	26.7	1,168,466,523	71.2
접경지역	31,840,337	1.9	1,151,841	3.6	10,742,244	33.7	19,946,292	62.7

구분	지역내 총생산	비 중	산업구조					
			1차	비 중	2차	비 중	3차	비중
인천광역시	80,859,230	4.9	356,280	0.4	20,383,626	25.2	60,119,324	74.4
인천 접경지역	1,502,454	0.1	204,547	13.6	173,672	11.6	1,124,235	74.8
강화군	1,072,860	0.1	137,934	12.9	163,054	15.2	771,872	71.9
옹진군	429,594	0.0	66,613	15.5	10,618	2.5	352,363	82.0
경기도	373,329,042	22.7	3,783,989	1.0	125,099,331	33.5	24,445,722	65.5
경기 접경지역	24,334,378	1.5	437,611	1.8	10,424,280	42.8	13,472,487	55.4
파주시	14,733,776	0.1	222,005	1.5	6,998,551	47.5	7,513,220	51.0
김포시	8,529,117	0.5	164,850	1.9	3,311,965	38.8	5,052,302	59.3
연천군	1,071,485	0.1	50,756	4.7	113,764	10.6	906,965	84.7
강원도	41,738,165	2.5	3,037,484	7.3	3,717,085	8.9	34,983,596	83.8
강원 접경지역	6,003,545	0.4	509,683	8.5	144,292	2.4	5,349,570	89.1
철원군	1,592,046	0.1	216,966	13.6	49,279	3.1	1,325,801	83.3
화천군	1,211,752	0.1	55,569	4.6	18,532	1.5	1,137,651	93.9
양구군	867,428	0.1	82,432	9.5	18,558	2.1	766,438	88.4
인제군	1,381,148	0.1	81,958	5.9	24,961	1.8	1,274,229	92.3
고성군	951,171	0.1	72,758	7.6	32,962	3.5	845,451	88.9

출처: 통계청 국가통계포털(KOSIS), <http://kosis.kr/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&wcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01> (검색일: 2019.6.11.).

접경지역의 산업구조를 살펴보면 1차 산업의 비중이 3.6%, 2차 산업의 비중이 33.7%, 3차 산업의 비중이 62.7%로서 1, 2차 산업의 비중은 전국 비중보다 높으며 3차 산업의 비중은 상대적으로 낮음을 알 수 있다. 제조업을 중심으로 하는 2차 산업의 비율이 접경지역에서 높게 나오는 이유는 경기도 파주시와 김포시의 2차 산업 비율이 각각 47.5%와 38.8%를 기록하여 타 접경지역에 비해 적게는 약 3

배, 많게는 약 30배가량 차이가 나기 때문이다. 따라서 경기도 파주시와 김포시를 제외한 타 접경지역의 산업구조를 살펴보면 3차 산업의 비중이 대부분 80% 이상²⁰⁾을 차지하고 있고 이는 전국의 71.2%를 훨씬 상회하고 있는 것이다.

접경지역 산업구조의 또 다른 특징으로는 경기도 파주시와 김포시를 제외한 모든 접경지역에서 1차 산업의 비율이 전국 수준(2.1%)보다 높다는 점이다. 인천광역시 강화군과 옹진군, 그리고 강원도 철원군의 경우 1차 산업의 비중이 각각 12.9%, 15.5%, 13.5%를 차지해 전국 비중보다 6배 이상 높은 수치를 기록하고 있다. 이는 접경지역의 특수한 환경으로 인한 각종 제재 때문에 제조업, 건설업 등 2차 산업의 발전이 제한되고 상대적으로 1차 산업의 경제적 중요성이 높다는 점을 보여준다(〈표 II-5〉 참조).

(다) 재정

재정자립도는 지방자치단체의 예산에서 지방세와 세외수입이 차지하는 비율을 의미하며 지방자치단체가 어느 정도의 자금을 자체적으로 조달하는지를 나타내는 경제 지표이다. 즉 재정자립도는 지방자치단체의 자립수준을 나타내는 지표라 할 수 있다. 전국 지방자치단체의 재정자립도 평균은 2000년 59.4%에서 지속적으로 낮아져 2015년에는 50.6%까지 낮아졌으나 이후 점차 상승세를 보여 2018년에는 53.4%까지 회복하였다. 접경지역 전체의 재정자립도는 2000년부터 2018년까지 평균 22~29%를 기록하여 수치의 경향성은 전국 수준과 비슷하였으나 자립도 수준은 전국 평균의 절반에 불과했다(〈표 II-6〉 참조).

20) 인천광역시 강화군의 3차 산업 비중은 71.9%이며 이는 경기도 파주시와 김포시를 제외한 타 접경지역 3차 산업 비중 중 가장 낮은 수치이다.

〈표 11-6〉 접경지역 재정자립도

(단위: %)

구분	2000	2005	2010	2015	2018
전국	59.4	56.2	52.2	50.6	53.4
접경지역	29.9	22.4	25.3	24.0	22.7
인천광역시	77.2	70.0	70.4	64.4	67.0
인천 접경지역	22.4	17.8	20.0	17.6	17.1
강화군	21.0	14.4	17.2	14.9	17.3
옹진군	23.8	21.1	22.7	20.2	16.9
경기도	69.3	76.2	72.8	66.6	69.9
경기 접경지역	47.4	33.7	42.3	40.4	36.9
파주시	50.9	40.7	54.0	44.0	43.6
김포시	65.2	38.0	45.8	52.6	46.1
연천군	26.2	22.4	27.0	24.5	21.0
강원도	30.0	27.5	27.1	25.9	28.7
강원 접경지역	19.8	15.6	13.5	14.0	14.0
철원군	21.5	13.0	11.2	12.1	12.1
화천군	13.5	12.7	14.9	12.1	11.3
양구군	26.5	19.6	15.4	17.0	14.2
인제군	21.0	19.1	12.5	11.5	13.9
고성군	14.8	13.4	13.3	17.5	18.6

출처: 통계청 국가통계포털(KOSIS), <http://kosis.kr/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&wcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01> (검색일: 2019.6.11.).

인천광역시의 재정자립도는 2000년대 초반부터 2005년까지 70% 이상을 상회하는 높은 자립수준을 보였으나 2015년 이후부터는 60%대 후반의 재정자립도를 보이고 있다. 인천광역시의 재정자립도는 전국 평균보다 높은 자립수준을 보이는 반면 인천 접경지역 도시의 재정 자립도는 2000년 22.4%, 2010년 20.0%, 2018년 17.1%를 기록해 인천광역시보다 약 4배가량 낮은 비율을 나타내고 있다.

경기도의 재정자립도 또한 인천광역시의 비율과 비슷한 경향을 보이고 있는데, 다만 연천군은 경기도 전체 평균은 물론 파주시와

김포시 자립도 수준보다 훨씬 낮은 수준의 비율을 보이고 있다. 강원도의 경우는 2000년 30.0%의 재정자립도를 기록한 이후 2018년 까지 30% 미만의 재정자립도를 기록하고 있어 타 접경지역보다 열악한 재정수준을 보이고 있다. 아울러 2005년 이후 20%이상의 재정자립도를 기록한 강원 접경도시들이 전무하고 경기도 연천군이 타 경기도 접경도시에 비해 열악한 재정자립도를 보인다 하더라도 20%이하의 재정자립도를 보인 적이 없다는 점은 접경지역 도시들 중에서도 특히 강원지역 접경도시의 경제상황이 취약함을 보여주고 있다.

(3) 육상 접경지역 평화적 활용의 기존 구상

(가) 통일경제특구

통일경제특구에 대한 논의는 2004년 개성공단에서 첫 제품이 생산되고 2005년 3월 개성공단 1단계 본 단지에 대한 분양이 진행되면서 시작되었다. 통일경제특구는 개성공단과 연계되어 있는 산업단지를 남측에도 조성하여 북측의 노동력을 통일경제특구에서 활용하는 동시에 남북경제협력지대를 단계적으로 추구한다는 목표를 가지고 있었다. 이러한 배경을 가진 통일경제특구는 2006년 2월 여·야 의원 100명이 ‘통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안’을 공동 발의하면서 정치권에서 본격적으로 논의되기 시작했다. 통일경제특구의 본격적인 논의는 개성공단의 성장과 더불어 공단의 확대가능성이 가시화 되는 시점에서 이루어졌으나, 2008년 금강산 관광객 피살사건 이후 남북관계가 경색되면서 경제특구에 대한 논의 또한 정체되었다.

그러나 남북관계의 경색에도 불구하고 접경지역 지방자치단체들은 통일경제특구를 유치하기 위해 지속적으로 통일경제특구법안 제

10배 크기인 약 900만 평의 면적의 인공섬을 만들어 2020년까지 20만 명의 인구가 거주하는 경제협력 신도시를 건설하는 것을 목표로 두었다. 또한 신도시 인접지역에 3만 톤급 선박 6척이 동시에 접안할 수 있는 신항만도 건설하여 생산과 수출을 동시에 진행할 수 있게끔 하고 북한근로자들이 자유롭게 출퇴근을 할 수 있는 특수지역을 조성하여 이른바 ‘한반도의 맨해튼(Manhattan)’이라 불리는 경제복합단지 성격의 특구가 구상되었다.²²⁾

나들섬 구상과 같은 중앙정부의 경제특구 조성계획 이외에도 지방자치단체들 또한 자체적으로 통일경제특구의 실현을 위한 구상을 제시하기도 하였다. 인천광역시 경우 ‘인천-개성 연계발전 추진 전략’을 제시하였다(〈그림 II-4〉 참조). 인천-개성 연계발전 계획의 배경은 인천시가 인천공항과 인천항 그리고 육상 교통망 등 육해공 교통 인프라를 가지고 있는 환경을 근거로 동북아 물류중심도시를 지향하는 데 있다. 아울러 지리적 확장성이나 산업구조의 낙후 등으로 인해 인천지역 발전에 한계가 도달함에 따라 지역 경제발전의 도약을 위해 개성과 연계한 남북경협 전략을 제시한 것이다. 인천-개성 연계발전 구상은 전기(2006~2010), 중기(2010~2018), 후기(2014~2020)로 구분지어 전기에는 교통·물류·관광 인프라 구축을 주요 사업으로 전개하고, 중기에는 개풍지역에 대규모 인천전용공단 건설을, 후기에는 임가공 생산 중심의 개풍지역과 물류기지 역할의 인천의 연계망 확립을 통한 개발특구 건설을 목표로 하고 있다.²³⁾

22) 고유환 외, 『평화통일경제특구 지정을 위한 타당성 조사 연구』(교양: 교양시 미래전략국, 2015), p. 13, <http://www.prism.go.kr/hompage/theme/retrieveThemeDetail.do?research_id=3940000-201800016> (검색일: 2019.6.14.).

23) 위의 글, pp. 36~37.

방안이었지만 실제로는 달성이 어려운 것들이었다. 왜냐하면 개성공단이 원활하게 운영되던 시기에도 북한은 노동력 수급에 문제를 겪고 있었고 따라서 개성공단 이외의 남측 지역으로 추가 파견할 수 있는 노동 시장을 확보하지 못하고 있다는 점을 남한의 구상에서는 고려하지 않았기 때문이다. 즉 경제특구 조성 과 운영에 대해 북측이 준비되지 않은 상황에서 북한과 협의 없이 남한 내 여러 지자체가 계획한 통일경제특구 구상은 현실성이 부족했던 것이다. 또한 남측에 경제특구가 조성된 상황에서 북한 노동자들의 임금을 남한 최저 임금 이하로 책정할 수 있을지에 대한 문제도 매우 논쟁적인 사항이었다.

아울러 통일경제특구가 현실화되기 위해서는 통신(通信), 통행(通行), 통항(通航) 등 3통(通) 문제가 해결되는 수준의 남북관계 발전과 중앙정부의 강력한 정책실행의지가 선행조건인데 2008년 이후 지속된 남북 관계의 경색 국면과 남북 교류의 전반적인 위축 분위기 하에서는 통일경제특구의 추진이 어려웠다.

(나) DMZ생태평화공원

DMZ세계생태평화공원은 1971년 6월 군사정전위원회에서 당시 유엔군 수석대표였던 로저스(Rogers) 소장이 DMZ의 실질적인 비무장화를 위해 제안한 4개안²⁴⁾ 중 하나로 최초 거론되었다. 그러나 이후 DMZ평화공원 논의는 진전 되지 못하다가 20년 뒤인 1991년 12월 남북이 ‘DMZ 평화적 이용’에 대해 합의하고 1992년에는 유엔 환경계획(United Nations Environment Program: UNEP)와 세계 자연보호연맹(International Union for Conservation of Nature

24) 로저스 소장이 제안한 4개안은 다음과 같다. ① 쌍방이 합의된 지역으로 병력 철수, ② 군사정전위원회 군사시설 파괴조치, ③ DMZ 전체의 비무장화, ④ 비무장지대 무장인원 출입금지

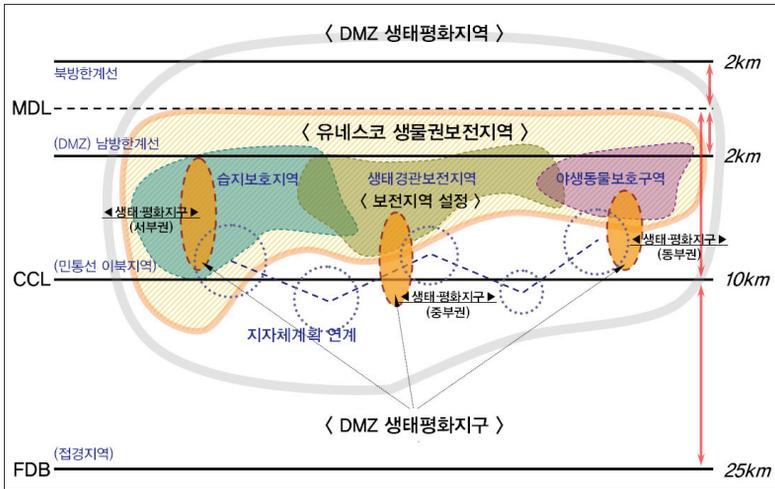
and Natural Resources: IUCN)에 DMZ에 ‘국제자연공원’을 조성 하자는 제안을 했다. 또 1994년에는 김영삼 대통령이 DMZ 자연공 원화를 발표했으나 이러한 제안 모두 남북관계의 경색과 맞물려 제 대로 추진되지 못하고 사장되었다.²⁵⁾

노무현 정부 시절인 2004년 DMZ포럼에서 넬슨 만델라(Nelson Mandela) 전 남아공 대통령이 DMZ의 평화공원 조성을 제안하면서 다시 DMZ세계생태평화공원은 주목받기 시작했다. 이후 남북한 군 사적 대결의 상징적 장소였던 비무장지대가 역설적으로 극도의 군 사적 긴장상태로 인해 보존되게 된 생태와 환경적 가치로써 새롭게 조명되면서 비무장지대 내 평화공원 조성이 논의되기 시작하였다.

역대 정부에서는 ‘생태(生態)’와 ‘평화’라는 가치를 담은 한반도 평 화 구상이 여러 차례 진행되었는데, 이명박 정부는 ‘DMZ생태평화공 원’이라는 국정과제로, 박근혜 정부에서는 ‘DMZ세계생태평화공원’ 이라는 명칭으로 DMZ 내 생태공원 논의가 구체화되었다. 2009년 환경부는 ‘DMZ생태평화공원 기본계획’을 발표하고 DMZ 일원의 종 합적 관리프로그램 중 하나로서 생태평화공원을 추진하였는데, 당 시 정부는 DMZ생태평화공원이 자리하는 접경지역을 중심으로 환경 및 생태적 가치를 지속적으로 보존하고 이를 활용하는 DMZ 생태 · 평화지구를 조성하고자 했다(〈그림 II-7〉 참조).

25) 국립수목원·녹색연합, 『평화와 생명의 DMZ』 (서울: 작은 것이 아름답다, 2018), p. 212.

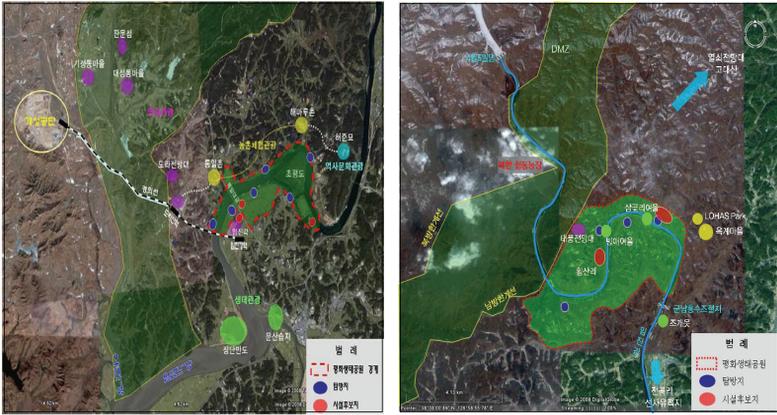
〈그림 II-7〉 DMZ 생태·공원의 기본 개념



출처: 환경부, 『DMZ 생태·평화공원조성을 위한 기본계획 수립 연구』, p. 13.

이와 같이 정부가 DMZ생태평화공원을 적극적으로 추진하자 접경 지역 광역지자체인 경기도 또한 2008년 DMZ일원 평화생태공원 조성 관련 계획을 발표하였다. 경기도 안은 평화생태공원 조성을 위해 구체적인 입지 후보지 평가를 마련하고 평가 결과에 따라 한강하구역, 임진각 일원, 태풍전망대 일원 등 3가지 후보지를 제안하였다 (〈그림 II-8, II-9〉 참조).

〈그림 11-8〉 임진각 일원 평화생태공원 〈그림 11-9〉 태풍전망대 일원 평화생태
 구상 공원 구상



출처: 경기연구원, 『DMZ 일원 평화생태공원 조성 및 생태관광 개발을 위한 연구』 (수원: 경기연구
 원, 2008), p. 274. (그림 8, 9 출처 동일)

경기도의 제안은 타안에 비해 상대적으로 구체적 지표를 근거로 생태평화공원 조성계획안을 발표했으나, 정부 안과 마찬가지로 생태평화공원의 위치가 DMZ 내부가 아닌 민간인통제선 근처 지역을 대상으로 했다는 점에서 DMZ의 실질적 활용이라는 측면에서는 한계성을 지니고 있었다.

박근혜 정부에서도 이명박 정부와 마찬가지로 DMZ세계평화공원에 대한 논의를 진행하였다. 박근혜 대통령은 2013년 5월, 방미(訪美) 시 미 상하원 합동연설에서 DMZ세계평화공원에 대한 구상을 밝히고 국제적인 지지를 확보하려 했으며 8·15 경축사에서조차 북한에 이를 재차 제안하기도 하였다. 박근혜 정부의 DMZ 세계평화공원 구상의 핵심은 DMZ 내의 일부공간을 지정하여 ‘세계평화공원’을 조성하고 이를 남북한 주민은 물론 세계인에게 개방하여 이 공간을 평화적으로 이용하게끔 하는데 있다. 평화공원을 조성하기 위한 조건으로 첫째, 유엔 등 국제기구의 협력, 둘째, 공원은 비무장지대 내(內)

에 위치, 셋째, 평화공원은 남북한 지역을 모두 포함, 넷째, 비무장 지대의 자연환경을 그대로 보존, 다섯째, 남북한 주민은 물론 세계인에게 개방 등을 제시하고 있다.²⁶⁾ 기존 안에서 제시하는 공원의 위치가 대부분 DMZ 인접 지역인 반면, 박근혜 정부의 안은 DMZ 내의 일정공간에 공원을 조성한다는 특징이 있다.

이렇듯 역대 중앙정부 및 지자체들이 꾸준히 DMZ 내 생태보존과 평화를 목적으로 하는 공원조성 구상을 북측에 제안했지만 이것이 현실화 되지 못한 이유는 북한이 DMZ 내부에 공원을 조성하는 방안에 대한 실현가능성에 의구심을 가지고 있었으며 이와 더불어 남북한 정치·군사적 긴장상태가 지속되면서 이에 대한 남북한 간 심도 있는 논의가 진행되지 못한데 있다.²⁷⁾

(다) 자연재해 대응을 위한 남북 협력

남북 간 자연재해에 대한 협력 논의는 1991년 남북기본합의서 채택을 기점으로 시작되었다. 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」의 이행을 위한 「남북기본합의서 교류·협력분야 부속합의서」에서는 상대측 지역에 자연재해가 발생할 경우 인도주의적 입장에서 상호 협력하는 것을 합의하고 있다. 또한 2000년 남북정상회담 이후 채택된 6·15 남북공동선언 이행을 위한 실천과제 중 하나로 정부는 북한에 임진강 공동 수해방지사업을 제안하였고 2000년 9월에 개최된 제2차 남북장관급회담에서 “남과 북은 조속한 시일 내에 임진강 수해방지 사업을 공동으로 추진한다”고 합의했다.²⁸⁾ 이후 남북경제협력추진위원회 산하 임진강수해방지실무협의

26) 윤황·김난영, “박근혜 정부 ‘DMZ 세계평화공원’ 구상의 실현방안,” 『Oughtopia』, vol. 29, no. 2 (2014), pp. 106~107.

27) 최용환, “DMZ 평화지대 조성을 위한 실천과제,” 『접경지역통일연구』, 제2권 제2호 (2018), pp. 66~67.

회 제1차 회의에서 남한은 임진강 유역 현지조사와 수해방지를 위한 중장기 대책 마련을 북한에 제의하였으나 북한은 강하천 정리, 산림 조성, 댐 건설 등 사업 대상을 선정한 이후 공동조사를 실시할 것을 주장하여 회의는 구체적 성과 없이 종료되었다.²⁹⁾ 이후 2002년 10월과 2004년 4월 개최된 제2차, 제3차 회의에서 남북한은 임진강 유역에 대한 공동현지조사에 대해 의견을 교환했으나 결국 공동조사에 대한 합의에는 이르지 못하고 각자 자기 지역에 대한 단독조사를 먼저 실시한 후 공동조사를 추진하는 것으로 합의하였으며 홍수에·경보 시설 설치 및 통보체계 문제는 계속 협의해 나가기로 합의하였다.³⁰⁾ 이와 같이 임진강 수역 공동조사 건에 대한 합의가 난항을 거듭하는 동안 북한의 무단방류는 지속되었으며 방류 시 떠내려 온 목함 지뢰로 인해 남측 인명피해가 지속적으로 발생하였다.

이후 2006년 4월 개최된 제18차 남북장관급회담에서 “남과 북은 자연재해 방지 … 등 여러 분야에서의 협력 사업을 추진하기로” 하였고 2006년 6월 남북경제협력 추진위원회 제12차 회의에서는 “남과 북은 홍수, 산불, 황사 등 자연재해를 공동으로 방지하는데 있어 적극 협력하기로 하고 … 구체적인 문제들을 협의”하기로 합의했다.³¹⁾ 또한 2009년 9월 북한의 무단방류로 인해 남측 주민 6명의 사망사고가 발생하자 동년 10월 남북한은 임진강 수행방지 실무회담을 갖고 무단방류 재발 방지 대책과 임진강 공동 수해방지 문제를 협의했다. 이 회의에서 북한은 임진강 사고로 뜻하지 않은 인명피해가 발생한 점에 대해 유감을 표명하고 이후 댐 방류 시 남측에 고지

28) 통일부 북한정보포털, “임진강 수해방지 사업,” <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do>> (검색일: 2019.10.2.),

29) 강택구 외, 『통일 대비 북한지역 자연재해 대응을 위한 자료 구축과 남북협력 방안 연구(I)』(세종특별자치시: 한국환경정책·평가연구원, 2016), pp. 82~83.

30) 통일부 북한정보포털, “임진강 수해방지 사업.”

31) 법무부, 『통일법무기본자료: 남북관계편』(서울: 법무부, 2008), pp. 115, 223~224.

하겠다는 점을 밝혔다. 그러나 2008년 금강산 관광객 총격 사망 사건, 2009년 북한의 핵실험, 2010년 천안함 피격 사건, 연평도 포격 도발 등으로 인해 남북관계가 경색되면서 임진강 문제 등을 비롯한 남북한 자연재해 협력 논의는 더 이상 진전을 보지 못했다.³²⁾

이후 2018년 9월 개최된 남북정상회담에서 채택된 평양공동선언문 제2조 4항에서 남북 정상은 “남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다”고 합의하였고³³⁾ 2018년 11월, 11년 만에 개최된 보건의료분야 협력을 논의하는 남북 보건회담에서 남북한은 곤충이나 모기 등을 통해 전염되는 전염병에 대해 협력하기로 합의하였다.³⁴⁾

나. 현안분석

(1) 육상 접경협력의 우호적 환경 조성: 9·19 군사분야 합의서

DMZ의 평화적 이용에 대한 논의는 그 성격과 방법상 차이가 있지만, <표 II-7>에서 확인할 수 있듯이 냉전시기부터 꾸준히 제기되어 왔다. 냉전시기에는 주로 군사적 측면에서 평화지대 설치가 제안되었었으며, 탈냉전기에 들어서서는 생태, 환경, 관광 등 비군사적 이슈들로 제안되었다. 남북교류협력이 본격화되었던 2000년대 이후 남북 철도·도로 연결, 접경지역의 개발 등이 제안되기도 했다.³⁵⁾ 하지만

32) 통일부 북한정보포털, “임진강 수해방지 사업.”

33) “[전문]남북정상회담 ‘9월 평양공동선언’ 전문,” 2018.9.19., 『머니투데이』, <<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&oid=008&aid=0004107831&sid1=001>> (검색일: 2019.10.2.).

34) “남북보건회담 11년만에 재개… ‘힘 모아 전염병 차단하자,’” 『연합뉴스』, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181107080500017?input=1195m>> (검색일: 2019.10.2.).

35) 박형준, “DMZ 평화 창출을 위한 신기능주의적 접근,” 『동북아연구』, 제33권 2호

이러한 다양한 제안들은 빛 좋은 청사진에 불과했다. 남북 간 정치·군사적 대립이라는 근본문제의 해결 없이 군사적으로 매우 민감한 지역인 DMZ 접경지역에서의 협력은 진전될 수 없었다.

〈표 II-7〉 DMZ의 평화적 활용과 관련된 제안들

시기	제안주체	주요 내용	비고
1971년 6월	유엔군 수석대표 로저스 (F. M. Rogers)	- 쌍방이 합의된 지역으로 군사인원 철수, 군 정전위 군사시설 파괴조치, 전 DMZ의 비무장화, 무장인원의 비무장지대 출입금지 등 4개항 제안	
1972년 6월	북한당국자	- DMZ내 병력감축과 시설의 철수를 위해 협상할 용의 표명	
1982년 2월	손재식 국토통일원 장관	- 경의선 도로연결 - DMZ내 공동경기장 건설 - 자연생태계 공동학술조사, 군사시설 완전 철거 - 설악산·금강산 자유관광지역 공동설정 - 군비통제, 군사책임자 간 직통전화 설치 - 판문점을 통한 외국인 자유왕래 - 자유로운 남북 공동어획구역 설정	민족화합시범 실천사업(20개항 중 DMZ 관련 7개항 제시)
1988년 10월	노태우 대통령	- DMZ 평화시 건설(이산가족면회소, 민족문화관, 남북연합기구)	유엔총회 연설
1989년 10월	대통령		국회연설
1991년 12월	남북한	- DMZ 평화적 이용(신뢰조성방안)	남북기본합의서
1992년 1월	노태우 대통령	- 남북공동출자 합작공장 설치	연두기자회견
1994년 8월	김영삼 대통령	- DMZ 자연공원화	
2007년 10월	노무현 대통령	- DMZ내 초소(GP) 및 중화기 철수	남북정상회담

(2018), pp. 209~212.

시기	제안주체	주요 내용	비고
2008년 2월	이명박 대통령	- DMZ 생태·평화공원 조성	국정과제
2013년 5월	박근혜 대통령	- DMZ내 세계평화공원 조성	미 상하원 합동회의 연설
2013년 7월			정전60주년 기념사
2014년 9월		- 'DMZ 세계생태평화공원' 필요성 및 국제사회 협력 요청	UN총회 연설
2017년	문재인 대통령	- '한반도 신경제지도 구상 및 경제공동체 실현' 과제의 하나로 '접경지역 평화벨트' 구상	국정기획자문 위원회
2018년 9월		- 「판문점선언 군사분야 이행을 위한 합의서」	평양공동선언

출처: 박형준, "DMZ 평화 창출을 위한 신기능주의적 접근," 『동북아연구』, 제33권 2호 (2018), pp. 209~212. 인용.

그러나 2018년부터 시작된 남북 간 군사분야에서의 협력은 폐쇄적 공간이었던 DMZ에 새로운 기회를 제공하고 있다. 지난해 9월 평양에서 남북 정상이 지켜보는 가운데, 송영무 국방부장관과 노광철 인민무력상은 '평양공동선언'의 부속합의서인 「역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서」(이하 군사분야 합의서)에 서명하였다. 동 군사분야 합의서는 남북 간 군사적 신뢰구축을 위한 구체적인 방안을 담고 있다. 구체적으로 남북 양측은 육상, 해상, 공중 등 모든 공간에서 상대에 대한 일체의 적대행위를 전면 중지하고, 비무장지대를 평화지대로 만들기 위한 실질적 군사적 대책을 강구하며, 서방 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적 군사충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하고, 교류협력 및 접촉 왕래 활성화에 필요한 군사적 보장대책을 마련하며, 상호 군사적 신뢰구축을 위한 다양한 조치들을 강구하기로 합의하였다.³⁶⁾

36) 국방부 대북정책관실, 『「판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서」 해설자료』 (서울: 국방부, 2018), p. 2.

문점 공동경비구역(Joint Security Area: JSA)의 비무장화, DMZ 내 역사유적 공동조사, 한강하구 남북공동수로조사 등 구체적 조치들을 이행했다. 그러나 2019년 2월 하노이 북미정상회담이 성과 없이 종료된 이후 군사당국자 간 직통전화 설치, 남북군사공동위원회 구성 등 합의된 조치들은 현재까지 진행되지 않고 있다. 그럼에도 불구하고, 판문점 선언 이후 남북 양측 간에 단 1건의 적대행위도 발생하지 않는 등 남북 간 합의는 지속되고 있다. 향후 북미 비핵화 프로세스와 남북관계의 진전과 함께 합의된 군사적 신뢰조치가 이행된다면, DMZ 등 남북 접경지역에서의 평화정착이 획기적으로 진전될 것으로 기대된다.

(2) 비무장지대(DMZ) 국제평화지대화

문재인 대통령은 2019년 9월 24일 제74차 유엔 총회 기조연설을 통해 유엔과 모든 회원국들에게 DMZ의 국제평화지대화를 제안했다. 문 대통령은 총회 연설에서 지난 2018년 초부터 1년 6개월여의 기간 동안 남과 북은 대화와 협상을 통해 대결의 상징이었던 비무장지대를 실질적인 평화지대로 만들고 있음을 강조하며 향후 한반도 문제를 풀기 위한 원칙으로 ‘전쟁불용의 원칙’, ‘상호 간 안전보장의 원칙’, ‘공동번영의 원칙’ 등 3가지 원칙을 재확인 하였다.⁴⁰⁾

또한 문 대통령이 제안한 DMZ 국제평화지대화는 지난 70여 년간 분단과 대결의 상징이던 DMZ를 군사적 충돌이 불가능한 항구적 평화지역으로 만들어 북한에게는 체제 안전을 현실적으로 보장하는 한편 남한에게는 항구적 평화를 얻게 하는 구상이다. DMZ 국제평화

북한 육로연결의 확대를 의미한다. 박영민, “DMZ 평화지대화 추진의 조건과 과제,” 『접경지역통일연구』, 제3권 1호 (2019), pp. 164~165.

40) 청와대, “제74차 유엔 총회 기조연설,” <<https://www1.president.go.kr/articles/7257>> (검색일: 2019.10.23.).

지대화의 구체적인 조치로는 ① 남북 공동 유네스코 세계유산 등재 추진, ② 판문점과 개성을 잇는 평화협력지구 지정, ③ 비무장지대 내 남북 주재중인 유엔기구 및 평화, 생태, 문화 관련 기구 유치, ④ 국제사회 협력을 통해 비무장지대 지뢰 제거 등이 제시되었다.⁴¹⁾

문재인 대통령의 제안으로 DMZ를 국제사회의 협력과 보장을 통해 평화지대화 할 경우, 북한의 안전 보장 및 한반도의 항구적 평화가 정착될 기회를 마련할 수 있으며 이를 기반으로 한반도와 동북아의 경제협력이 가속화 될 수 있을 것이다.⁴²⁾ 즉 DMZ 국제평화지대화가 실질적으로 진전 된다면 한반도 안보 문제는 물론 남북한과 국제사회의 소통의 공간으로서 DMZ가 기능하게 되어 한반도와 동아시아 전체의 평화와 번영이 촉진될 수 있을 것이다.

(3) 육상 접경협력의 제약 환경: DMZ의 관할권 문제

앞서 살펴보았듯이 DMZ의 평화지대화 등에 대한 국내외 많은 논의와 제안들이 있었지만, 그러한 제안들은 구체적으로 추진되지 못했다. 이는 협력상대인 북한의 적극적 호응이 없었던 것이 원인이기도 하지만, 사실 우리에게도 선결되어야 할 문제가 있었기 때문이다. 이는 분단체제가 만들어낸 DMZ의 독특한 지위에서 비롯된 것으로, 바로 DMZ의 관할권(jurisdiction) 문제이다.

DMZ는 분명 우리의 영토임에도 불구하고, 대한민국의 주권이 미치는 않는 특수한 공간이다. DMZ는 1953년 7월 27일 체결된 ‘국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국 인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협

41) 위의 글.

42) 조한범, “DMZ, 국제평화지대가 된다면,” 대한민국 정책브리핑, 2019.10.1., <http://www.korea.kr/news/contributePolicyView.do?newsId=148865179&call_from=naver_news> (검색일: 2019.10.23.).

정(이하 정전협정)’에 의해 설정된 지역이다. 정전협정에 의해 DMZ 내의 모든 인적·물적 관할권은 군사정전위원회(Military Armistice Commission: MAC)가 갖고 있다. DMZ의 관할권은 국제연합군 총사령관과 조선인민군 최고사령관, 중국인민지원군 사령원이 공동으로 책임지며, 상대측 지역사령관의 허가 없이 군인이나 민간인이 출입할 수 없도록 엄중하게 제한하고 있다.⁴³⁾

다만, ‘민사행정 및 구제사업(civil administration and relief)’의 집행과 관련되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원은 예외적으로 DMZ 출입이 허용된다.⁴⁴⁾ 이에 따라 남한에서 남한 관할지역으로 출입하기 위해서는 군사정전위원회의 특정한 허가를 받거나 민사행정 등을 이유로 유엔군사령관의 허가를 받아야 하며, 군사분계선을 통과하기 위해서는 별도로 군사정전위원회의 특별한 허가를 받아야 하고, 북한 관할지역으로 출입하기 위해서는 다시 중국군 사령관과 북한군 사령관의 허가를 받아야 한다.⁴⁵⁾ 이렇듯 DMZ는 군사정전협정이라는 국제법적 효력이 있는 조약에 따라 설정되었고, 그에 관한 법적 관리나 권리의무도 국제법 원칙에 따라 규율되고 있다. 정전협정에 따라 DMZ에 대한 관할권이 군사정전위원회에 있기 때문에 우리 정부가 DMZ를 평화적 목적으로 이용한다고 하더라도 북한의 동의와 별개로 군사정전위원회의 동의를 얻어야 하는 상황은 남북 접경에서의 협력을 어렵게 만들고 있다.

43) 「정전협정」 제1조 제8항.

44) 「정전협정」 제1조 제10항.

45) 이효원, “DMZ 세계평화공원 조성을 위한 법적 기초,” 『서울대학교 법학』, 제55권 1호 (2014), p. 382.

다. 협력 방안

(1) 추진 개요

앞서 살펴보았듯이 분단 이후 갈등과 대결의 최전선이었던 DMZ와 그 접경지역을 평화지대로 변화시키기 위한 다양한 노력들이 지속되어왔다. 그러나 그러한 노력들은 중요한 핵심사항을 간과함으로써 실현되기 어려웠다. 최근 개선되는 한반도의 상황은 DMZ의 평화적 활용 등 남북 간 육상접경협력을 위한 좋은 기회가 되고 있다. 육상접경지역에서의 협력 목표는 ‘남북 육상접경의 평화적 연결을 통한 한반도 평화변영의 실현’이라 하겠다. 이러한 목표를 달성하기 위해 먼저 육상접경지역에서 협력의 기반을 조성하고, 이에 기초해 본격적으로 추진하는 단계별 전략을 마련해야 한다. 기반조성 단계는 현 정부 임기(2020~2022년)로 남북 간 육상접경지역에서의 협력을 위한 토대를 구축하는 단계로, 특히 DMZ 관할권 이양 이전의 정책 환경을 조성하는 데 주력하며, 실질추진 단계에서는 차기 정부의 임기(2022~2027년) 동안 기반조성의 성과를 토대로 DMZ 관할권이 완전히 이양되는 상황을 설정한다. 여기서 DMZ 관할권에 주목한 것은 남북 간 접경지역 협력에 합의한다고 하더라도, 이 관할권 문제로 인해 남북 간 실질적인 협력을 추진하기가 어려운 구조적 한계가 있기 때문이다.

(2) 추진 과제

(가) 기반조성단계

1) DMZ의 포괄적 관리권 확보

우리 정부가 북한과 육상 접경에서 협력하기 위해서는 무엇보다

DMZ에 대한 관할권을 확보할 수 있어야 한다. 그러나 현재 한반도의 정세를 고려하면 유엔사의 DMZ 관할권에 대한 무리한 주장은 오히려 한미동맹의 균열을 가져올 수 있다. 따라서 현 시점에서 고려할 수 있는 가장 현실적인 방안은 DMZ에 대한 ‘관리권(administration)’을 확대하는 것이다.

김대중 정부 당시 남북관계가 개선되면서 남북 간 교류협력이 본격화되자, 그동안 단절의 경계였던 DMZ는 인적·물적 교류가 통과하고 연결되는 공간으로 변화되어야만 했다. 이러한 예기치 않은 변화에 따라 등장한 개념이 ‘관리권’이었다. 남북 간 합의에도 불구하고 정전협정에 의해 군사정전위원회의 승인을 받아야만 했다. 당시 경의선 철도와 도로 연결을 위해 비무장지대의 일부구역을 통과하도록 상호 개방해야만 했는데, 남북관계의 개선에 호응한 유엔사령부/정전위는 2000년 북한과 「비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군 간 합의서」를 체결하면서 ‘남북 관리구역’⁴⁶⁾에 대해 처음으로 합의하였다.⁴⁷⁾ 동 합의서 제1항은 “쌍방은 정전협정에 따라 서울-신의주간 철도와 문산-개성 간 도로가 통과하는 군사분계선과 비무장지대 일부구역을 개방하여 그 구역을 남과 북의 관리구역으로 한다.” 또한 제2항에서 “쌍방은 비무장지대 안의 일부구역 개방과 관련된 기술 및 실무적인 문제들과 남과 북의 관리구역에서 제기되는 군사적인 문제들을 정전협정에 따라 남과 북의 군대들 사이에 협의 처리하도록 한다”고 명시하였다.⁴⁸⁾ 또 2002년 9월 17일 체결된 제7차 남북군사실무회담에서 경의선·동해선 연결 작업의 군사적 보장을 위한 41개 조항 즉, 「남북군사보장합의서」 제1조

46) 당시 설정된 서해와 동해지구의 관리구역에서는 매설된 지뢰가 모두 제거되고 GP도 철수해 작은 규모였지만 남북 간 파일렛 형태의 평화지대라 하겠다.

47) 대진대 박명민 교수 인터뷰 (2019.9.19., 통일연구원).

48) 이효원, “DMZ 세계평화공원 조성을 위한 법적 기초,” p. 385.

2항은 “남북관리구역들에서 제기되는 모든 군사 실무적 문제들은 남과 북이 협의 처리한다”고 규정하고 있다. 이러한 합의에 의거, 남북한은 남북관리구역에서는 유엔사/군사정전위의 별도 승인절차 없이 경계초소, 차량 통행로 등의 자유로운 건설, 무장 및 비무장 경계병력의 상시 출입이 가능하게 되었다.

이처럼 유엔사령부는 2000년 11월과 2002년 9월, DMZ 일부구역 개방에 대해 북한군과 합의서를 체결, 경의선 및 동해선 철도와 도로연결사업을 위한 세부 협상권을 한국 국방부에 위임함과 동시에 해당 구간에 대한 행정적 관리권(administration)을 우리 정부에 이양하였다. 물론 유엔사는 정전협정의 틀을 훼손할 수 있는 관찰권 이양은 불가능하다는 것을 분명하게 밝혔지만, 남북 간 교류를 위한 관련 사업의 원활한 추진을 위해 행정적 관리권의 이양은 가능하다는 입장을 취하고 있다.⁴⁹⁾

결국 한반도에서 유엔사의 역할과 필요성이 근본적으로 변하지 않는 상황에서 우리 정부가 취할 수 있는 최선의 방안은, 기존처럼 유엔사로부터 관리권을 매 사업/이슈별로 인정받기보다는 DMZ 전 지역을 대상으로 해 포괄적인 관리권을 확보하는 것이다. 또한 현재의 남북관리구역을 확대하는 것도 방법이 될 수 있다. 실제로 2018년 4·27 판문점 공동선언 직후인 5월 1일, 북측이 먼저 서해·동해 지구 비무장지대의 남북관리구역을 확대하자는 제의를 하였다.⁵⁰⁾ 판문점 선언 이후 남북 경협이 확대될 것을 염두해 북측이 기존의 관리구역을 확대하자고 선제적으로 제안했던 것으로 보인다. 그러

49) 박병도, “DMZ의 평화적 이용을 위한 국제법적 쟁점 및 과제,” 『일감법학』, 제32호 (2015), p. 282.

50) “남북 장성급회담서 평화지대 구실 ‘DMZ 관리구역’ 확대 논의할 듯,” 『연합뉴스』, 2018.5.1., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180430158500014?input=1179m>> (검색일: 2019.10.1.).

나 북미 비핵화협상이 진전되지 않으면서 대북제재가 그대로 유지됨에 따라 관리권 혹은 남북관리구역의 확대에 대한 논의 역시 진행되지 못하고 있다. 그럼에도 육상접경에서의 남북협력을 위해서는 유엔사(미국)와의 원활한 협의를 통해 포괄적 관리권을 확보하거나 최소한 남북관리구역을 확대하는 노력을 전개해야 한다.

2) 남북군사공동위원회 구성을 통한 군사합의서의 이행

앞서 살펴본 관할권 문제가 육상접경협력을 위해 국제적 차원에서 해결되어야 하는 문제라고 한다면, 군사공동위원회 구성은 남북 차원의 문제이다. 9·19 군사분야 합의서 제1조에 따라 상대에 대한 일체의 적대행위를 중지하기로 하고, ‘남북군사공동위원회’ 설치에 합의하였다.⁵¹⁾ 군사적 신뢰조치에 대한 이러한 합의는 처음 이루어진 것은 아니다. 이미 1992년 남북기본합의서의 부속합의서로 채택되었던 ‘남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서’와 ‘남북 군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서’에서도 군사공동위원회의 설치와 운영에 합의한 바 있다.⁵²⁾

과거 합의들과 비교해보면, 9·19 군사분야 합의서는 모든 적대행위를 중지하는 영역을 보다 분명하게 설정하고 있을 뿐 아니라 우발적인 상황에 대한 대응조치들까지 보다 명확하게 규정함으로써 남북 간 군사적 신뢰를 제고하기 위한 실질적인 협의조치를 담고 있다. 지난해부터 GP 철수, 판문점 공동경비구역 비무장화, 공동유해 발굴 등 구체적인 조치들이 일부 이행되었으나, 북미 비핵화협상의 지연으로 인해 남북 간 대화까지 교착에 빠지면서 9·19 합의의 핵심

51) “역사적인 ‘판문점선언’ 이행을 위한 군사분야 합의서,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/View.do>> (검색일 2019.9.10.).

52) 「남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서」 제2장 제3조; 「남북 군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」 참조.

인 남북군사공동위원회의 구성에 대한 남북 간 협의가 진행되지 않고 있다. 그럼에도 불구하고, 군사공동위원회 구성은 군사적 신뢰와 한반도 평화라는 대의를 위해서 뿐 아니라 육상접경에서의 실질적 협력을 위해서도 반드시 선행되어야 한다.

따라서 남북군사공동위원회의 구성 및 운영은 육상접경협력의 기반조성단계에서 추진해야 할 중요한 과제이기 때문에, 남북 당국 간 협의를 통해 군사공동위원회를 구성하고 가동함으로써 합의의 이행을 통한 군사적 신뢰구축은 물론 남북 간 교류협력의 토대를 마련해야 할 것이다.

3) 남북공동접경관리위원회 구성

육상접경에서의 남북협력은 무엇보다 현실가능성의 측면에서 고려될 필요가 있다. 이제까지 DMZ와 그 인근지역의 평화적 이용과 관련해 많은 아이디어가 제안되었음에도 불구하고, 실제 추진되지 못한 까닭은 이와 밀접하게 관련되어 있다. 그렇다면, 현실적으로 실현가능하고 단기적으로 효과적 수행이 가능한 육상 접경에서의 협력에 초점을 두어야 한다. 여기서 ‘남북공동접경관리위원회’의 구성을 제안한다.

지난 9월 25일 문재인 대통령은 UN 기조연설을 통해 DMZ를 국제평화지대로 만들자고 북한과 국제사회에 제안했다.⁵³⁾ 판문점과 개성을 잇는 지역을 평화협력지구로 지정해 남북 그리고 국제사회가 함께 한반도 번영을 설계할 수 있는 공간으로 변화시키고, 비무장지대 내 국제기구를 유치하는 등을 구체적으로 제안하였다. 이에 앞서 문 대통령은 6월 12일 오슬로포럼에서 남북 접경지역 문제해결

53) “[전문] 문재인 대통령 UN 기조연설 “비무장지대(DMZ)를 국제평화지대로,” 『국제신문』, 2019.9.25., <http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0100&key=20190925_99099011317> (검색일: 2019.9.26.).

을 위해 ‘남북접경위원회’ 설치를 북측에 제안한 바 있다.⁵⁴⁾ 접경위원회는 동·서독 간 교류는 물론 통일에서 중요한 역할과 기능을 수행했던 ‘접경위원회(Crenzkommision)’를 벤치마킹한 것이었다. 남북 접경지역에서 발생하는 산불, 전염병, 수해 등 다양한 재해재난에 대한 공동 대응 및 지역 생태·환경보호의 필요성 때문에 접경지역에 대한 남북 공동관리의 필요성은 오래 전부터 제기되어 왔다. 대표적으로 2013년 12월 31일 국회에서 남북이 접경지역 공동관리를 위해 조속히 ‘접경지역 남북공동관리위원회’를 구성하기 위해 노력할 것을 요구하는 「접경지역 남북공동관리위원회 구성 촉구 결의안」(김영우 의원 대표 발의, 의안 6623)이 본회의에서 의결되었고, 다음해 1월 15일 통일부가 동 결의안을 북측에 전달하였다.⁵⁵⁾

동·서독은 하천 협력을 위해 상설 대화기구인 접경위원회를 활용해 정부 간 대화를 지속할 수 있었으며, 공유하천인 엘베강과 지류, 뢰텐강 등의 오염문제 협의를 계기로 점차 수자원 등 자원의 호혜적 활용과 같은 다양한 문제를 해결하며 접경지역 주민들의 복리에 기여하기도 하였다. 이처럼 동·서독 접경위원회가 우리에게 주는 시사점은 여러 분야에서 협력을 추진하기보다 공유하천 공동관리, 재해재난 공동대응 등 보다 현실적인 생존과 직결된 분야의 협력에 집중하는 것이 효과적이라는 것이다.

동·서독은 1972년 동·서독 기본조약을 체결하고, 1973년 동·서독의 관계 중앙부처와 서독의 접경 4개주 대표로 구성된 접경위원회를 설치하였다.⁵⁶⁾ 동·서독 접경위원회는 접경 인근지역에 거주하

54) 청와대, “오슬로 포럼에서 기조연설을 했습니다,” 2019.6.12., <<https://www1.president.go.kr/articles/6502>> (검색일: 2019.9.30.).

55) 대진대 박영민 교수 인터뷰 (2019.9.19., 통일연구원).

56) 접경위원회에 참여한 서독의 대표단은 내무성 직원을 단장으로 내독관계성과 재무성 그리고 동독과 국경을 접한 4개주(바이에른, 니더작센, 헤센, 쉐레스비히-홀스타인)의 대표로 구성하였고, 동독은 외무성 직원을 단장으로 국방성(국경수비대), 환경 및

는 동·서독 주민들에게 상호이익이 되도록 낙후한 지역여건으로 인해 발생하는 문제 해결에 기여했다.⁵⁷⁾

접경지역의 현안 협력과 관련해 남북은 2000년 6·15 공동선언과 8월 장관급회담을 통해 남북 수해방지 사업 추진에 합의하고 2001년 2월부터 2006년까지 임진강 수해방지를 위한 실무회의를 평양과 개성에서 3차례 개최했다. 2006년 6월 임진강유역 공동조사 실시방안 및 홍수피해 세부대책을 논의했지만, 남북관계가 악화되며 더 이상 진전시키지는 못했다. 따라서 남북관계의 변화에도 불구하고, 중요하지 않고 안정적인 접경협력을 유지하기 위한 협력기제가 필요하다. 특히 DMZ와 접경지역 일대에서 산불·병충해·가축전염병·수해는 남북관계에 따라 발생하는 것이 아니기 때문에, 이런 문제들에 대해 신속히 공동대응할 수 있는 공동기구가 필요하다.

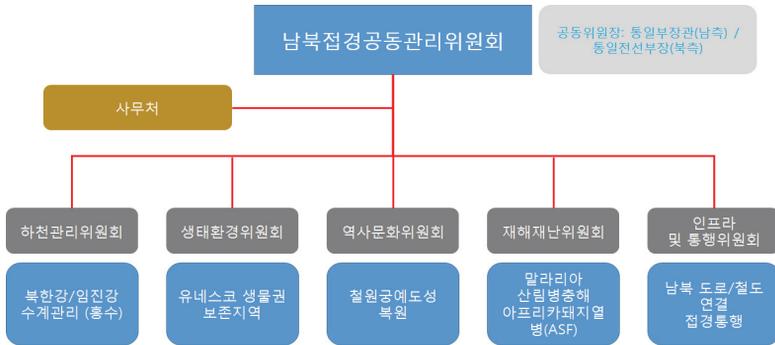
육상접경에서 남북접경공동관리위원회를 구성 및 운영함으로써 남북 간 협력을 보다 구체화하고 실질화하는 계기가 마련될 수 있으며, 이를 위한 기반을 조성하기 위해서는 남북 차원의 노력과 함께 국내적 차원의 노력이 병행되어야 한다. 먼저 남북접경공동관리위원회는 협력이슈에 따른 전문위원회들을 구성함으로써 협력의 효용성과 전문성을 확보할 필요가 있다.⁵⁸⁾ 공유하천, 생태환경, 역사문화, 재해재난, 인프라 등을 두고 관련 부처 공무원, 민간전문가 등으로 구성하여야 할 것인바, 이를 도식화하면 아래와 같다.

수자원 보호성, 내무성 직원 등으로 구성되었다. 경기연구원 김동성 박사 인터뷰 (2019.9.11., 통일연구원).

57) 강민조, “동서독 접경위원회 사례를 통해 본 남북 접경지역의 협력과제,” 『국토이슈 리포트』, 제7호 (세종: 국토연구원, 2019), p. 2.

58) 대진대 박영민 교수 인터뷰 (2019.9.19., 통일연구원).

〈그림 II-11〉 남북접경공동관리위원회 구성(안)



출처: 저자 작성

본 위원회를 구성하는데 무엇보다 중요한 것은 우리 측 제안에 대한 북한의 수용여부이다. 공유하천인 임진강과 북한강에서 협력이 이루어질 경우 사실 우리의 이익이 더 크기 때문에 북한의 입장에서 협력 유인이 상대적으로 작을 수 있다.⁵⁹⁾ 전력생산을 위해 북한이 임진강 유역에 황강댐, 북한강 유역에 임남댐(금강산댐)을 설치해 유역변경식 수력발전을 함으로써, 임진강과 북한강의 유량이 감소해⁶⁰⁾ 농업용수가 부족하고 어획량이 감소하고 있을 뿐 아니라 북측의 무단방류로 인해 우리 주민이 인명 및 재산 피해를 당하기도 하였다.

따라서 공유하천 협력을 위해서 북한에게도 이익이 되는 인센티브가 어느 정도 보장되어야 할 것이다. 북한은 댐 건설 등 임진강 수계 주변의 불안정한 토양상태로 인해 강우 시 산사태 및 토사 유출로 인명과 재산 피해가 빈발하고, 상류로부터 유입된 토사가 임진강

59) 서독은 협상 초기 동독에게 ‘오염자부담원칙’을 요구하다가 결국 서독의 연방정부와 지방정부가 비용을 부담하고 기술이전 조건을 제시함으로써 협력하였다. 강민조, “동서독 접경위원회 사례를 통해 본 남북 접경지역의 협력과제,” p. 6.

60) 한국환경정책·평가연구원의 연구에 의하면, 임남댐 건설 이후 하류지역에 위치한 화천댐 지점의 유량이 56.1~75.0% 가량 감소했다고 한다. 재인용: 최용환, “DMZ 평화시대 조성을 위한 실천과제,” pp. 57~58.

으로 퇴적되어 하상고를 초래함으로써 고질적인 하천범람을 겪고 있다. 때문에 임진강 북측 지역에 대한 사방 및 준설공사, 산림녹화 사업을 지원하고, 북한이 수력발전으로 생산하는 전력 일부를 우리 측에서 제공하는 방식으로 협력한다면, 북한 역시 협력의 이익을 체감함으로써 육상 접경협력에 적극적으로 호응할 것이다. 또한 접경 지역의 수계관리 협력을 경제협력으로 연결함으로써 상호이익을 제고할 수도 있다. 예를 들면, 북한강 수계의 평화의 댐으로부터 임남 댐 사이 군사분계선을 통과하는 35km 구간을 ‘평화주운(舟運)관광지구’로 개발해 운영함으로써 수계관리 협력과 경제협력을 동시에 수행할 수 있다.

〈그림 II-12〉 임진강·북한강 수계 댐 건설 현황



출처: 대진대 박영민 교수 인터뷰 자료 (2019.9.19., 통일연구원).

위원회 구성에 있어서 또 하나 중요한 부분은 국내적 차원의 거버넌스 문제이다. 동·서독 접경위원회에서 확인했듯이 서독의 중앙정부와 함께 4개 접경주들이 위원회에 참여하여 실질적 협력을 위한

주체로서 기능했듯이, 우리가 구성하는 남북접경공동관리위원회 역시 접경지역 현안과 이슈의 해결을 위해 남북 당국 뿐 아니라 접경지역 지자체 및 민간부문이 함께 참여할 수 있는 거버넌스(governance)를 구축하여야 한다.

4) DMZ 총괄 마스터플랜 수립 및 법제 정비

여기서 DMZ 총괄 마스터플랜(master plan)의 수립을 제안하는 것은 DMZ 접경지역에 대한 계획이 없기 때문이 아니다. 중앙정부의 부처별 혹은 지자체별 접경지역에 대한 발전계획이 각각 수립됨으로써 부처 간 혹은 지자체 간 경쟁으로 실제 정책 추진이 오히려 어렵고 비효율적인 역설적 상황이 나타나고 있다.

〈표 II-8〉 남북접경지역 국토이용 관련 추진계획 현황⁶¹⁾

추진계획		근거	목적
중앙 정부	제4차 국토종합계획 수정계획 (2011~2020)	국토기본법 제6조, 제19조	• 국토 전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전 방향을 제시
	제3차 수도권정비계획 (2006~2020)	수도권정비계획법 제4조	• 수도권의 인구 및 산업의 집중 을 억제하고 적정하게 배치
	접경지역발전종합계획 (2011~2030)	접경지역지원특별법 제5조	• 접경지역의 조화로운 이용·개 발과 보존을 통하여 해당 지역 을 발전
	서해5도종합발전계획 (2011)	서해5도 지원 특별 법 제5조	• 서해5도의 생산·소득 및 생활 기반시설의 정비·확충을 통하 여 정주여건을 개선함으로써 지역주민의 소득증대와 생활안 정 및 복지향상 도모
	남북교류·접경벨트 초광역개발 기본구상 (2009)	국가균형발전특별법	• 생태환경 보전과 이용, 평화누 리길 등 녹색산업 위주로 추진, 남북관계 진전에 따라 교류협

61) 강민조·임용호·유현아, 『통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상: 남북협력 추진과제를 중심으로』 (세종: 국토연구원, 2019), p. 46의 표 3-1을 인용.

추진계획		근거	목적
			력단지 조성 등 단계적으로 확대 추진
	제4차 국가환경종합계획 (2016~2035)	환경정책기본법 제14조	• 국가환경종합계획의 자연환경 분야 부문계획으로 생태계, 생물종, 유전다양성, 생물안전, 생태계 서비스 부분을 포괄함
	자연환경보전 기본계획 (2016~2025)	자연환경보전법 제8조	• 국가 관광개발의 비전 및 미래상 제시, 관광자원의 보호·개발·이용·관리에 관한 휴율적 추진전략, 국민 삶의 질 향상과 지역성장의 목표 제시
지 자 체	서해평화협력특별지대 (2007년 2차 남북정상 회담)	남북관계 발전과 평화 번영을 위한 선언 (5조)	• 서해연안 접경지역의 평화 정착과 경제적 공동번영으로 군사적 긴장 해소 및 평화 정착
	2030 인천도시시기본 계획	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	• 인천도시시기본계획을 수립
	강원비전2030	-	• 미래발전 전략임
	경기도 종합계획 (2011~2020)	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	• 경기도 도종합계획 수립
	DMZ접경지역의 비전과 발전전략(2012)	-	• DMZ접경지역이 발전방향을 제시

자료: 행정자치부, 『접경지역 발전종합계획 변경(안)』 (서울: 행정자치부, 2017), pp. 106~113, 접경지역 관련계획 검토 발취 및 정리.

위의 <표 II-8>에서 보듯, 남북 접경지역 이용에 대한 종합계획으로는 중앙정부 차원에서 행정자치부(행정안전부)의 접경지역 발전종합계획(2011~2020년), 서해5도 종합발전계획(2011~2020년), 남북 교류·접경벨트 초광역개발 기본구상, 국토교통부의 국가기간 교통망 계획(2001~2020년), 환경부의 제4차 국가환경종합계획(2016~2035년), 자연환경보전기본계획(2016~2025년), 문화체육관광부의 제3차 관광개발기본계획(2012~2021년) 등이 있으며, 지자체 차원에서 강원도의 강원비전2030, 경기도의 경기도종합계획(2011~2020년),

인천시의 2030 인천도시기본계획 등이 수립되어 있다.⁶²⁾

이렇듯 다양한 계획들은 각 부처 혹은 지역의 특성이나 수요에 맞춰 수립된 것이라는 점에서 분명 의의가 있다. 그러나 지역 균형발전을 고려한 육상접경의 국토이용을 종합적으로 구상한 마스터플랜이 필요하다. 이 총괄마스터플랜은 향후 북한과의 접경협력까지 고려해 구상되어야 할 것이다. 예를 들어, 남북 접경에서 생태문화역사공원 조성계획을 수립하되, 북한과의 본격적 협력이 추진되기 전이라도 남측 접경지역에서 일부 공원을 조성하는 것이다.

총괄 마스터플랜을 수립하는 것과 함께 접경지역 이용과 관련된 법제도를 정비하는 것도 남북 접경협력의 기반을 조성하는 단계에서 해야 할 중요한 과제이다. 현재 접경지역은 유엔사 관할권 문제는 차치하고라도, 자연환경보전법, 국토기본법, 군사시설보호법, 산지관리법, 백두대간 보호에 관한 법률, 산림보호법, 농지법 등 다양한 법제도에 의해 촘촘하게 규제가 이루어지고 있다. 대표적으로 접경지역의 발전을 지원하기 위해서 제정된 「접경지역지원특별법」의 법적 지위를 보면, 접경지역의 이용, 개발과 보존에 관해 다른 법에 우선적으로 적용한다고 규정하고 있지만, 상위법인 「국토기본법」과 「군사시설보호법」에 우선적으로 적용할 수 없다고 예외를 두고 있어, 실질적인 접경지역의 발전 실효성에 문제를 야기하고 있다.⁶³⁾ 이처럼 다양하게 그리고 중첩적인 규제로 묶여 있는 접경지역 관련 법제도를 일관성 있게 정비해야 한다.

62) 위의 글, pp. 46~49, 52~56.

63) 김형수·이필규, “마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경지역의 평화적 활용 방안,” 『평화학연구』, 제18권 3호 (2017), pp. 235~236.

(나) 실질추진단계

1) DMZ의 관할권 이양을 위한 '잠정적' 국제협약 체결

DMZ 관할권과 관련해 기반조성단계에서는 북한과의 육상 접경협력을 위해 DMZ의 관리권을 포괄적으로 확보하거나, 최소한 남북 관리구역을 확대할 것을 목표로 했다면, 북한과의 본격적인 협력을 추진하기 위해서는 DMZ 관할권의 완전한 이양을 위한 잠정적 국제협약을 체결해야 한다.

남북 DMZ와 접경지역의 평화적 이용과 관련해서만 적용되는 협약을 체결한다면, 정전협정의 근본 목적을 훼손하지 않으면서 한반도의 평화·번영을 정착시키는데 기여함으로써 궁극적으로 평화체제로의 전환을 이끌어낼 수 있을 것이다. 따라서 잠정적 성격의 국제협약은 정전협정의 당사자들이 승인하고 남북이 당사자가 되는 조약의 형식이 될 것이다. 정전협정이 국제조약적 성격을 갖고 있기 때문에, 관할권 이양 문제 역시 완전한 주권행사가 이루어질 때까지 국제협약을 통해 DMZ에서의 남북협력을 모색해야 한다.

포괄적 관리권의 확보 및 남북 관리구역의 확대는 우리 정부 단독으로 할 수 있는 것이 아니라 유엔사(미국)와의 원활한 협의를 통해 가능하며, 또한 유엔사와 북한과의 협의도 필요하다. 따라서 이 과정은 한미 간 협의, 남북 간 교류 활성화 그리고 북미관계의 신뢰구축과 연계되어 있으며, 이러한 남·북·미 간 협의와 신뢰 형성에 따라 DMZ의 평화적 이용을 위한 잠정적 국제협약 체결이 가능할 것이다.

다만 최근 미국이 유엔사의 재활성화(revitalization) 프로그램을 통해 유엔사의 역할을 강화하는 움직임을 보이고 있기 때문에,⁶⁴⁾ 한

64) “동북아판 나토’ 구상?.. 美 유엔사 재활성화 움직임 배경·전망은?,” 『세계일보』, 2019.7.11., <<https://news.v.daum.net/v/Nb7gz6sdxu?f=p>> (검색일: 2019.8.13.).

국의 DMZ 관할권 또는 관리권 확보 노력과 긴장이 발생할 여지도 있다. 유엔사는 한반도 유사시 유엔 회원국의 전력을 수용, 대기, 이동, 통합(Reception, Staging, Onward Movement, Integration: RSOI)하는 역할과 한국에 주둔하는 비전투원의 후송을 담당하기 때문에 미국으로서는 한반도 유사시 유엔사의 존재 없이 미군과 동맹국의 지원을 받는 것 자체가 곤란하다. 따라서 유엔사 해체를 고려할 수 없다. 한국 역시 미국과의 동맹을 유지하는 것이 국가안보 차원에서 여전히 유효하기 때문에, DMZ 관할권 또는 관리권 확보가 유엔사 해체를 의미하는 것이 아니라 남북 육상접경 간 협력을 효율적으로 추진하기 위한 것이라는 점을 분명하게 설명함으로써 잠정적 국제협약을 체결하도록 노력해야 할 것이다.

2) 접경평화도시 건설

남북 간 육상 접경협력을 위한 기반이 조성되었다는 것은 협력의 수준과 범위가 상당히 심화되었음을 의미한다. 기반조성단계를 거치며 접경지역에서의 불신과 위협은 상당히 감소하게 된다. 포괄적 관리권을 이양 받거나 혹은 남북관리구역 확대하는 것은 DMZ 내 지뢰를 제거하는 등 남북 간 군사적 보장조치가 마련되고, 남북을 연결하는 주요 도로와 철도가 연결되는 교통인프라가 구축되는 상황이다. 이러한 상황은 남북 간 새로운 협력을 위한 도전적인 실험을 위한 환경을 제공한다. 바로 육상 접경지역에 새로운 평화도시를 건설하는 것이다.

DMZ 내 평화시를 건설하자는 구상은 1988년 노태우 대통령의 유엔총회 연설에서 제안되었다.⁶⁵⁾ 이 평화시에는 이산가족면회소, 민

65) “문 대통령의 ‘국제평화시대’: 노태우의 ‘DMZ 평화시,’” 『오마이뉴스』, 2019.9.25., http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002573431&CMPT_CD=P0001&utm_campaign=daum_news&utm_source=daum&utm_

죽문화관, 학술교류센터, 상품교역장 등을 설치해 폭넓은 교환, 교류, 교역을 실시하는 곳으로 구상되었다. 그러나 남북 간 대화 및 협력의 경험과 신뢰가 거의 없었던 당시에 이러한 구상은 단지 구상에 그칠 수밖에 없었다.

남북 간 군사적 신뢰조치 및 협력의 심화에 기반해 남북 접경지역에 평화도시의 건설을 추진할 것을 제안한다. 이 평화都市는 남북 어느 일방에 속하지 않는 특별한 지역으로 ‘남북평화도시특별법’에 의거해 운영되는 도시로서, 과거와 현재 그리고 미래가 공존하는 새로운 도시로 기능한다. 우선 과거적 의미로서 이산가족면회소, DMZ 역사박물관 등을 설치함으로써 과오에 대해 성찰하는 장소성을 부여하고, 현재적 의미로서는 공동 교역시장 등 남북의 경제적 이익을 확대 및 공유하도록 하며, 미래적 의미로서는 도시 인프라를 구축하는 과정에서 4차 산업혁명의 성과들을 투영한 스마트시티로 건설하는 것이다. 평화도시의 건설과 운영은 서로 상이한 남과 북의 정치·경제·사회 체제가 안정적으로 통합할 수 있을지에 대한 테스트베드로서의 역할도 수행할 수 있을 것이다.

3) 한강하구의 남북 공동 이용

정전협정에 따르면, 한강하구는 원칙적으로 “쌍방의 민간선박의 항행에 개방”하도록 되어 있지만,⁶⁶⁾ 사실상 군사분계선의 역할을 하면서 지난 시기 남북한 선박의 통행이나 하구 개발과 활용에 제약이 불가피했다. 남북 간 군사적 대치 상황으로 인해 한강은 하구가 막힌 강이 되었으며, 이에 따라 강으로서의 정상적인 기능을 수행할

medium=daumnews) (검색일: 2019.10.1.).

66) 「정전협정」 제1조 5항, “한강하구의 수역으로 그 한쪽 강안이 일방의 통제하에 있고 그 다른 한쪽 강안이 다른 일방의 통제하에 있는 곳은 쌍방의 민간선박의 항행에 이를 개방한다.”

수 없었다.⁶⁷⁾

한강하구의 이용에 대한 정부 차원의 공식 제안은 2006년 제18차 남북장관급회담에서 나왔다. 당시 이종석 통일부장관이 골재채취 등 한강하구의 경제적 활용과 개성-서울-인천을 연결하는 한강의 해상교통로 건설을 북한에 제안했고, 이 제안에 따라 남북은 제12차, 제13차 남북 경제협력추진위원회를 개최해 한강하구 골재채취 협력에 대해 합의했다.⁶⁸⁾ 2007년 10월 제2차 남북정상회담에서 노무현 대통령과 김정일 국방위원장은 10·4 선언의 5항을 통해 ‘서해 평화협력 특별지대’ 설치 및 한강하구 공동이용에 대해 합의했다.⁶⁹⁾ 한강하구의 논의는 2018년 남북관계가 개선됨에 따라 다시 본격화되었다. 2018년 10월 26일 제10차 장성급 군사회담이 개최되었는바, 이 회담에서 한강하구에서의 민간선박 자유항행 보장을 위한 사전조치로 공동수로조사를 진행하기로 합의했다. 이 합의에 의해 군 및 해운 관계자로 구성된 남북 수로전문가 10명이 11월 5일~12월 9일 한강하구의 수로조사를 실시하였다. 국립해양조사원이 이 조사 자료를 분석해 한강하구 해도를 완성하였고, 2019년 1월 30일 남북 군사 실무접촉을 통해 해도를 북한에 전달하였다. 동 회담에서 남북은 민간선박의 한강하구 자유항행에 대한 실무적 문제를 협의했고, 4월 1일부터 시범 허용하기로 합의했다.⁷⁰⁾ 그러나 북미관계가 교착에 빠지면서 아쉽게도 더 이상 진전을 보지 못하고 있다.

67) 경기연구원 김동성 박사 인터뷰 (2019.9.11., 통일연구원).

68) 문인철 외, 『한강하구, 남북협력의 새 공간으로 부상 서울시도 평화적 공동이용에 참여 필요』 (서울: 서울연구원, 2019), p. 3.

69) 「남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언」 제5항.

70) 문인철 외, 『한강하구, 남북협력의 새 공간으로 부상 서울시도 평화적 공동이용에 참여 필요』, p. 4.

〈그림 II-13〉 한강하구 공동이용 구역



출처: “[평양공동선언] 남북 함께 쓸 한강하구…평화수역 탈바꿈 기대,” 『연합뉴스』, 2018.9.20., (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180920047700065>) (검색일: 2019.9.25.).

남북 간 협력을 통해 한강하구에서 뱃길이 개방될 경우 한강 주운(舟運)과 관련된 화물운송, 교통, 관광 등 산업들이 활성화되고, 이를 통해 남북 모두 경제적 이익을 얻을 수 있다. 서해와 한강, 임진강, 예성강이 합류하여 연결되는 한강하구는 남북 생태계를 잇는 한반도 생태연결지대라는 특성을 갖고 있다.⁷¹⁾ 강화지역을 중심으로 남북의 한강하구 연접지역을 포괄하는 한강하구 갯벌생태 모니터링을 통해 생태계 보호·관리를 공동으로 수행할 수 있다. 한강하구와 관련된 환경협력은 임진강, 예성강 수계의 홍수조절과 연계시켜 공유하천에서의 재난방지 노력으로 연결될 수 있다.⁷²⁾ 보다 근원적으로, 한강하구의 공동 이용은 서부 접경지역의 군사적 긴장을 완화하고 중장기적으로 북방한계선(Northern Limit Line: NLL) 등 서해 지역의 평화기반 조성에도 기여할 수 있다.

71) 인천연구원 김수한 박사 인터뷰 (2019.9.19.).

72) 김동성 외, 『한강하구 평화적 활용을 위한 경기도 주요과제 연구』(수원: 경기연구원, 2017), p. 83.

2. 해양 협력

2-1. 동해 접경의 남북협력과 갈등관리

가. 배경

(1) 동해 접경의 정의와 범위

서해도 마찬가지로이지만 남북한 간 동해 접경수역에 대한 정의와 범위는 아직 공식적으로 합의된 바가 없다. 이 연구에서는 동해 북방한계선을 중심으로 양측 해양관할권이 미치는 범위 중에서 일부를 동해 접경수역으로 규정하고자 한다. 첫째, ‘접경’이라함은 동해 북방한계선을 중심으로 남북한 양측의 육상 행정구역을 경계로 한다. 즉, 남북 양측 강원도(협의를 경우 남북 고성군)의 경계까지를 접경으로 간주한다. 둘째, ‘수역’이라함은 그 경계를 기준으로 바다를 향해 선을 이었을 때의 양측 해양 관할구역이다. 즉, 남북 양측 해양 관할구역인 영해, 접속수역, 배타적 경제수역까지를 말한다.

〈표 11-9〉 이 연구에서 동해 접경수역에 대한 정의와 범위

구분	기준	범위
접경	동해 북방한계선을 중심으로 남북 양측의 육상 행정구역	남북 강원도(고성군) 경계
수역	해양 관할구역	영해, 접속수역, 배타적 경제수역

출처: 저자 작성

(2) 협력사업의 추진경과

(가) 자원조성⁷³⁾

자원조성은 수산자원 방류를 비롯해 부화장·사료공장 등 자원조성에 수반되는 부수적인 사업을 말한다. 동해 접경수역이 맞는 강원도는 2000년에 북측과 합의서를 체결한 이래 남북 수산협력에 앞서서 왔다. 대표적인 것은 연어치어방류 사업이다. 수산자원은 남북이 공유한다는 차원에서 상호협력이 필요하기도 하고 북측 강원도 주민의 식량난 해소 차원에서 추진되었다. 2001년부터 2004년까지 북(北)고성 남강과 안변군 모풍리 남대천 등에서 205만 마리가 방류됐다. 우리 측 치어는 양양의 양어연구센터와 삼척시 내수면개발사업소가 제공했다. 북한 측도 40만 마리를 자체 방류한 것으로 알려진다.⁷⁴⁾

방류만으로는 연어 자원을 안정적으로 공급하는 데 한계가 있어, 북측의 자체 생산 능력을 높이고자 강원도는 연어 부화장과 사료공장을 건립하는 사업도 추진했다. 우리 측이 설계·건설 자재, 부화설비, 시공·부화기술을 제공하고 북측이 시공책임을 맡아 인력·건설·일부 자재를 투입했다. 2003년에 준공된 안변 과평리 남대천변에 건립된 ‘안변연어부화장’(6동, 2,314㎡)은 연간 500만 마리를 생산할 수 있으며 2004년부터 정상 가동했고 2005년에는 이곳에서 생산된 연어 치어를 북강원도에서 방류했다. 다음 단계로는 연어 부화장에 필요한 사료를 공급하는 공장 건설도 추진됐다. 역시 안변군 과

73) 박성준·홍성걸, 『남북 수산협력의 장애요인 및 실패사례 연구』(서울: 한국해양수산개발원, 2010), pp. 107~110; 박성준·홍성걸, 『남북한 접경수역의 평화적 이용 성과와 추진방안 연구』(서울: 한국해양수산개발원, 2011), pp. 189~191에 소개된 강원도 사례를 종합하여 재작성하였다.

74) 강원도 내부자료; 박성준·홍성걸, 『남북 수산협력의 장애요인 및 실패사례 연구』, p. 107.

평리 남대천변에 위치하며 2005년에 합의, 2007년에 공사를 시작해 2008년에 준공됐다(1동, 826m²). 하루 1톤, 연간 300톤 이상 사료 생산이 가능하다. 이후 강원도는 같은 지역에 송어 양식장 건립도 추진했으나 2008년 금강산 관광객 피격사건과 2009년 북한의 장거리 로켓발사·핵실험 등으로 중단됐다.

(나) 자원이용

자원이용은 공동어로 및 입어 등 수산자원의 이용을 말한다. 하지만 우리 어선의 북한 동해 어장 입어사업은 논의만 되고 실제 이행되지 못했다. 민간의 사업신청은 통일부 승인을 받지 못했고 당국 간 논의는 진전을 이루지 못한 상태이다.

1) 민간 접촉⁷⁵⁾

우리 어선의 북한 동해 어장 입어는 민간에서 먼저 추진되었다. 한국 어업은 1990년대 후반에 연근해어선 감척사업, 한·일 신(新) 어업협정 협상으로 인한 어장 축소, 러시아 베링해의 명태 쿼터량 축소 등으로 어려움을 겪기 시작했다.⁷⁶⁾ 이러한 배경에서 사업자나 어업인이 남북경제협력사업에 진출하기 시작했다.

안승유통은 원산~장진 해역에서 붉은대게 조업을 추진했다(1999). 연간 3만 톤씩 10년 동안 붉은대게를 어획하고 반입해서 수

75) 수협중앙회는 서해 특정해역에서 시작해서 동해 특정해역으로 공동어로를 확대하는 계획을 가지고 북측과 접촉(1998~1999년)했다. 서해에서는 ㈜해주가 북한 민족경제협력연합회 산하 광명성총회사와 사업의향서를 교환(1997)한 뒤 '풍어수산합작회사'를 설립(1998)하고 통일부 승인을 획득(1999)했으나, 공동조업 어종이 회유성 어종이어서 남측 어업에 미치는 영향을 고려하여 통일부가 사업을 불허(2000)했다. 이차 민간 차원의 사례는 홍성걸·임경희, 『북한 수산업 실태와 남북협력사업 발전방안』(서울: 한국해양수산개발원, 2002), pp. 54~57 및 박성준·홍성걸, 『남북 수산협력의 장애요인 및 실패사례 연구』, pp. 182~188 내용을 참고하여 재구성했다.

76) 박성준, “남북 수산협력 현황과 향후 추진방향,”(남북 수산협력 세미나 자료, 2014.3.20.).

출용으로 가공하겠다는 계획이었다. 이를 위해 북측에 수출용 감척 어선(10척)과 어구·장비(15억 원 상당)를 제공하고 남측 기술자를 승선시키고자 통일부에 사업승인을 세 차례 신청했다. 하지만 감척 어선 구입 목적이 관련 규정에 부합하지 않고 강원 및 경북 지역 계통발 어업인들이 국내 가격 하락 우려를 제기하여 통일부 승인을 받지 못한 것으로 알려진다.

어업인 단체로는 전국어민총연합회와 수협중앙회의 사례가 있다. 전국어민총연합회는 북한 민족경제협력연합회가 제공하는 어장(은덕어장)⁷⁷⁾에서 조업하고 이익의 절반을 나누기로 합의했다.⁷⁸⁾ 그러나 이 사업 역시 국내 동해 어업인의 반발로 무산됐다. 수협중앙회는 북한 조선민족경제협력연합회와 합작회사를 설립하기로 했다. 북측이 어장과 선원을 제공하고 남측은 어선과 어구자재를 제공하여 북측 수역에서 조업하는 모델이었다. 시범사업(어선 5~10척 투입)을 통해 어장성을 검토한 후 어선의 종류와 규모를 확대할 계획이었다. 어획물은 한국으로 반입하거나 제3국에 수출하고 관련 비용을 제한 후에 이윤을 분배하기로 했다. 그러나 북한이 선박(4~5척)과 운영기금을 먼저 요구하는데다 사업보장이 불확실해 추진되지 못한 것으로 알려진다.

동해 접경수역에서 실제 조업을 하는 고성군 수협의 조합원도 동해 입어 사업을 추진했다. 고성군 수협 소속 어선은 고성군 북방 연안 12해리 내외의 북측 수역에 입어하고 어획물에 대한 대가로 현금

77) 북위38도36분50초/동경130도30분00초 점과 북위40도00분00초/동경131도23분00초 점을 연결하고 이 점들에서 전방위90도 방향으로 연장한 200마일 경제수역경계선과 사귀는 선까지의 수역

78) 1999년 12월과 2000년 2월 베이징 협상을 통해 타결된 “남북 민간어업 협력에 관한 합의서”에 따라 2000년 봄부터 2005년 봄까지 계획, 5년씩 연장 가능하도록 합의하였다. 박성준·홍성걸, 『남북한 접경수역의 평화적 이용 성과와 추진방안 연구』, pp. 183~184.

이나 식량, 기자재·장비를 입어료로 제공하고자 했다. 어업인이 자기 책임 하에 조업하되, 긴급 시에는 북한 장전항·원산항과 남한의 거진항·속초항을 이용하기로 하고, 지정 어항에서 위판할 계획이었다. 하지만 북측 접촉 창구를 확보하지 못했고 남북경제협력 확대시기에 경협사업의 우선순위에서 밀린 것으로 보인다.

〈표 II-10〉 북한 동해 공동어로 및 입어 관련 민간 접촉

주체	위치	내용	시기	계획	경과
안승유통	원산 ~장전 해역	입어 (붉은대게 조업)	1999	감척어선·어구·장비·기술자 제공하고 연간 3만 톤씩 10년 동안 붉은대게를 어획·반입·가공·수출	감척어선 규정 문제, 국내 어업인 반발
전국어민 총연합회	은덕여장	공동어로, 합작	1999 ~2000	북한 민족경제협력연합회 제공 어장에서 조업 후 이윤 분배	감척어선 규정문제, 조업 불확실성, 해난사고 시 남측 구조선 개입 불가, 국내 어업인 반발
고성군 수협	고성군 북방 연안 12해리	입어	2001	현금이나 식량, 기자재·장비 제공	북측 접촉 창구 확보 실패

출처: 홍성걸 외 『북한 동해 입어 및 서해 공동어로 추진방안 연구(1)』(서울: 한국해양수산개발원, 2007), pp. 10~11, 박성준·홍성걸, 『남북한 접경수역의 평화적 이용 성과와 추진방안 연구』, pp. 182~188의 내용을 종합하여 정리

2) 당국 간 접촉

남북 공동어로 사업은 1982년에 우리 정부가 북한에 제의한 20개 시범실천사업 중 하나였다.⁷⁹⁾ 당시에는 동해 명태잡이를 중심으로

79) 박성준·홍성걸(2011), 『남북한 접경수역의 평화적 이용 성과와 추진방안 연구』, p.

한다고 했지만 남북 당국 간 논의 초기에는 동서해가 특정되지 않았다.

북한 동해 어장에 남측 어선이 입어하는 사업은 2000년 12월 제4차 남북장관급회담에서 북한이 먼저 제안했다. 이 사업을 진행하기 위해서는 북측 제안 어장(은덕어장)의 위치, 생산성, 조업 방식 등에 대한 논의가 필요했다. 북한에서 제안한 수역은 원산에서 100해리 이원수역이자 영해기선 이원수역 200해리 외측(수심 1,000~3,000미터)으로 추정되어 어장의 경제성과 조업의 용이성에 의문이 있었다.

북측 동해 어장 입어 사업이 다시 논의된 것은 제1차 남북농수산분과위원회 합의(2007년 12월 24일)를 통해서이다.⁸⁰⁾ 그 사이에는 서해 공동어로가 남북 당국 간 주된 의제였다. 그러나 북방한계선 문제로 서해 공동어로가 진전을 이루지 못하면서 관련 논의가 동해로 돌아온 것으로 보인다. 동 합의서에 따라 2008년 초 개성에서 별도 실무접촉, 2008년 상반기에 현지조사, 2008년 중 입어사업을 진행하기로 했으나 남북관계가 경색 국면으로 접어들면서 실제 이행되지는 못했다.

이후에는 남측 강원도도 동해 일정 해역에서의 공동어로 방안을 모색해왔다. 동해 북방한계선 기준으로 육지(남북) 20km와 바다(동서) 20마일(37km)에서 ‘평화의 바다공원’을 조성하여 공동어로 조업을 추진하겠다는 계획이다.⁸¹⁾

(다) 시사점

동해 접경수역에서의 협력사업 추진경과를 자원조성과 자원이용

179; 한국해양수산개발원 내부 자료.

80) 박성준·홍성걸, 위의 글, pp. 181~182.

81) 다른 연구에서는 북측 강원도 고성에서 함경남도 신포 앞바다까지 약 5만 8천 km²를 공동조업 구역으로 제시한 바 있다. 김범수, 『접경지역 신 발전시대 구축전략구상 연구』(춘천: 강원발전연구원, 2009), p. 52.

측면에서 검토했다. 과거 사례를 살펴볼 때 해양 접경에서의 협력사업 필요성은 절실히 드러난다. 육지와 달리 바다는 국제적인 공간이자 열린 공간이며 해양 생물은 특히 회유성이 높은 공유자원이다. 한쪽에서 제대로 관리하지 못할 경우 접하고 있는 다른 쪽에 직접적인 영향을 미친다. 따라서 남북한 접경수역에서 양측이 조화롭게 협력할 경우 상호이익을 누릴 수 있는 반면, 양측 이해관계에 따라 갈등을 빚을 소지도 높아 협력이 절실하다.

특히, 수산자원 이용, 즉 공동어로와 입어 사업은 양측 이해관계에 부합하여 경협사업으로 우선적으로 추진될 가능성이 높다. 따라서 지난 남북경협 시기에 이 사업이 제대로 추진되지 못한 이유를 분석해 둘 필요가 있다. 한국 내부적으로는 주로 이해관계자 간의 갈등, 즉 남측의 어획량 감소와 어가(魚價) 하락 때문이었다. 접경수역의 남북협력은 국내 수산업의 판도에 영향을 미친다는 측면을 고려해야 한다. 남북협력이 본격적으로 재개되면 동해 북쪽으로 닫혀 있던 바다 공간에 수산양식 분야 진출이 가능해지면서 연안에 근거지를 두고 있는 수산업계 종사자 간 협력이나 기존 국내 업계 지형 변화로 인한 갈등이 예상되므로 이를 감안한 정책 설계가 필요하다. 실제 사업 추진 측면에서 보면, 북한 어장의 경제성과 입어하는 남측 어선 및 선원의 신변안전, 해난사고 발생 시 구조작업 등과 관련한 어려움도 존재하므로 체계적인 검토가 필요하다.

나. 현안분석

남북관계에서 서해는 제1·2차 연평해전(1999, 2002)과 대청해전(2009), 서해평화협력특별지대 등으로 국민 인식 속에 인지된 반면 동해는 강릉 무장공비 침투사건(1996)⁸²)과 북한 잠수정 좌초(199

82) 강릉 부근에 좌초된 잠수함에 탑승한 북한 인민무력부 정찰국 소속 특수부대원들이

8)83) 이후 큰 사건이 거의 알려진 바 없다. 다만, 최근 몇 년간 북한이 수산업을 강조하면서 북한 어선이 무리한 조업을 하다가 표류·좌초되기도 하고 우리 어선이 조업자제해역에서 북한 측에 나포되는 경우가 발생했다. 동해 접경수역에는 남북한 외에 제3국 어선도 등장하는데, 북한 측이 조업권을 판매한 중국 어선이다. 이러한 이슈는 동해 북방한계선과 가까운 해역에서 나타나고 있으므로 이 문제도 함께 검토하기로 한다.

(1) 북한 어선의 표류

최근 북한 어선은 동해 대화퇴어장에서 무리하게 조업을 하면서 한국, 특히 일본 해역까지⁸⁴⁾ 표류하다가 좌초하는 경우가 발생하고 있다. 독도에서는 2014년 9월 7일 북한 어민 3명이 승선한 배가 해상에서 표류된 적이 있다. 울릉도에서는 2018년 1월 7일 목선과 시신 4구가 발견됐다. 2018년 3월 27일, 5월 3일에도 북한 어선으로 추정되는 어선이 독도 및 울릉도에서 발견된 바 있다.⁸⁵⁾

2017년 12월 2일에는 기상악화로 울릉도 해상에서 표류하던 북한 어선과 선원 8명을 우리 해군이 발견하고 북한으로 돌려보냈다.⁸⁶⁾ 2018년 6월 11일에는 기관고장과 침수로 울릉도 해상에서 표류 중

강릉 일대를 침투하였다.

83) 속초 동쪽 11.5마일 해상에서 우리 어선의 콩치잡이 그물에 걸려 좌초된 북한 잠수정에서 승조원과 공작원 9명이 총상을 입고 집단 자살한 시신으로 발견되었다.

84) 일본 연안에서 발견된 북한(추정 포함) 어선은 2017년 130건, 2018년 200건 이상. “위협 내몰린 北주민 vs 피해 호소하는 日…일 해역 북한 목조선막 논란,” 『세계일보』, 2018.12.18., <<http://www.segye.com/newsView/20181217003214?OutUrl=naver>> (검색일: 2019.6.8.).

85) “독도에 좌초된 ‘북한어선 추정 목선’ 발견,” 『아시아 투데이』, 2018.3.27., <<http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20180327010015020>> (검색일: 2019.6.8.).

86) “동해서 北 어선 표류 급증…남은 목선 끌고 ‘어로 전투’ 왜?,” 『뉴스시스』, 2018.6.22., <http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180621_0000343098&cID=10201&PID=10200> (검색일: 2019.6.8.).

인 북한 소형어선과 선원 5명을 동해지방해양경찰청이 구조했다.⁸⁷⁾ 2018년 12월 20일에는 기상악화로 몇 주 이상 표류하던 북한 소형 목선에서 주민 3명과 시신 1구를 우리 해군 함정이 발견하여 구조하고 대한적십자사 회장 명의로 북한에 인계했다.⁸⁸⁾

2019년 6월에는 북한 목선 1척이 동해 북방한계선을 넘어 사흘 동안 우리 영해에 머물다가 삼척항 방과제 부두에 정박한 사건이 일어났다. 우리 해군의 해상초계기는 물론 제1함대의 구축함, 해양경찰청의 경비함, 심지어 육군 보병사단의 영상감시장치도 이를 식별하지 못해 해상 경계망이 뚫렸다는 논란이 야기됐다. 7월 27일에도 북한 소형 목선이 동해 북방한계선을 넘어와 선원 3명을 이틀 만에 전원 송환한 바 있다.

이러한 사건은 북한 어선이 한일 중간수역 일부이자 오징어 황금어장인 대화퇴 인근까지 나가 조업하기 때문에 발생하고 있다. 2018년 연말의 경우, 당시 우리 해군 광개토대왕함이 북한 어선을 구출하고자 인도주의적 작전을 펼치던 중 신속한 수색을 위해 레이더를 사용한 것을 두고 일본 해상자위대 초계기가 군함의 150m 위를 위협 저공비행한 바 있다. 한편, 2019년 1월 12일 일본 시마네현 오키섬 북쪽 350km 해상에서 표류하던 북한 어선은 구조요청을 했으면 서도 일본에 의한 구조를 거부하는 사건이 발생했다.⁸⁹⁾ 당시 일본 측은 북한 당국에 표류 사실을 전하고 직접 구조하도록 했다.

87) “동해안서 기관고장침수로 표류하던 북한 어선 구조,” 『KBS뉴스』, 2018.6.11., <<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3662828&ref=A>> (검색일: 2019.6.8.).

88) “통일부 “동해서 발견한 北선원 3명·시신 1구 송환,” 『연합뉴스』, 2018.12.22., <<http://yna.kr/AKR20181222032600504?did=1195m>> (검색일: 2019.6.8.); ““표류 北어선 구조” 해명에도…日, 레이더 사용 연일 ‘트집,’” 『KBS뉴스』, 2018.2.22., <<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4100893&ref=A>> (검색일: 2019.6.8.).

89) “북한 어선, 일본 해상서 표류…“일본 측 구조는 거부,” 『아시아경제』, 2019.1.13., <<http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2019011314324209449>> (검색일: 2019.6.8.).

남북관계만 본다면 동해 접경수역에서 북한 어선이 표류하거나 좌초할 경우 인도주의적 차원에서 구조하고 어선과 어민을 북한으로 돌려보내는 조치를 지금처럼 계속해나가면 된다. 그러나 남북한 뿐 아니라 일본, 심지어 중국의 어선까지 진출하는 대화퇴어장은 정세에 따라 민감한 분위기가 형성될 수 있어, 어업활동의 안전을 보장하는 차원에서 남북협력과 국제협력의 틀을 구축할 필요가 있을 것으로 보인다.

〈그림 II-14〉 대화퇴어장 위치



출처: (왼쪽) “[북한] 동해를 떠도는 북한 유령선,” 『주간조선』, 2018.12.10., <<http://weeklychosun.com/client/news/viw.asp?hNewsNumb=002536100005&ctcd=C02>> (검색일: 2019.6.8.); (오른쪽) “중국어선 북적... 전쟁터 된 ‘대화퇴,’” 『KBS강릉』, 2016.10.11., <https://www.youtube.com/watch?v=_DUK1ZZmVrk> (검색일: 2019.6.8.).

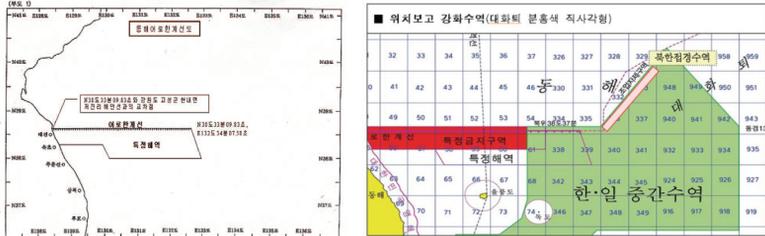
(2) 한국 어선의 나포

수산업법에 따라 우리나라 어선과 총톤수 100톤 미만 선박은 어로한계선과 특정해역, 조업자제선과 조업자제해역 등에 관한 규정을 따라야 한다. 어로한계선은 어로를 할 수 있는 한계선을 말하며 특정해역은 접경해역 조업선을 보호하기 위한 것으로 「선박안전 조업규칙」 제5조(해양수산부령 제251호)에 따라 국내어선에 적용된다. 외국선박의 경우 특정금지구역이 적용된다. 조업자제선은 서해

조업자제해역과 동해 대화퇴해역에서 어로금지나 항해금지를 표시하는 선이다. 조업자제해역에서는 조업 및 항해제한, 출입항 신고 및 조업 중 위치보고 등을 따라야 한다.

해양경찰청은 우리 어선이 북방한계선을 넘어가서 조업하다 피랍되는 위험을 방지하고자 해당 해역에 나가는 어선에 대한 안보교육을 실시한다. 이는 선박안전조업규칙에 따른 것으로 성어기(특정해역은 3월, 조업자제해역은 9~12월) 이전에 진행된다. 교육내용은 조업위치 보고, 북한어선과 분쟁 시 대처 방법, 피랍·나포 예방 및 대처요령, 북한어민 접촉 시 주의사항 등이다.

〈그림 II-15〉 동해 어로한계선과 특정해역, 조업자제선과 조업자제해역



출처: (왼쪽) “동해어로한계선도, 선박안전 조업규칙.” <<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=196373&efYd=20170728#AJAX>> (검색일: 2019.6.8.); (오른쪽) “홍진호 사건 재발 막는다... 위치발신장치 임의조작 차단.” 『중앙일보』, 2018.2.5., <<https://news.joins.com/article/22345357>> (검색일: 2019.6.8.).

북한이 우리 어선을 나포했다가 송환한 전례는 2005년 4월, 2007년 1월, 2009년 8월, 2010년 9월 등에 있었다.⁹⁰⁾ 2009년 7월 30일에는 우리나라 어선 연안호가 GPS고장으로 북한 측 영해로 넘어가서 나포됐다가 30여일 만에 돌아왔다. 2010년 8월 8일에는 대화퇴 인근에서 오징어 조업을 하던 55대승호가 북한에 나포됐다가 30일

90) “北 “동해 수역 침범 南어선, 오늘 오후 송환”(종합), 『아시아경제』, 2017.10.27., <<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2017102708541087924>> (검색일: 2019.6.8.).

만에 남쪽으로 돌아왔다. 2017년 10월에는 조업자제해역인 동해 대
화퇴어장 인근에서 조업하던 391홍진호가 북한에 나포됐다가 6일
만에 송환됐다.

가장 최근인 2018년 11월에는 경북 후포 근해 통발어선(84톤급)
이 북한군에게 검색을 당하고 나포되었다. 홍게 조업을 목적으로 조
업자제해역에서 조업하던 배에 고무보트(5톤)를 타고 출동한 북한
군이 승선했다. 배는 조업자제선을 넘어 북한 수역으로 8마일 가량
항해하다가 2시간 만에 복귀했다. 10여일 후에도 북한군은 계속해
서 우리 측 조업자제해역에서 조업하던 동일한 선박에 접근해서 퇴
거 방송을 하기도 했다.

이처럼 대화퇴어장은 남북한은 물론 주변국의 해양경계가 접하는
곳으로 어업활동과 관련한 분쟁의 소지가 있으므로, 우리 국민의 안전
한 어업활동을 보장하는 차원에서 남북협력이 필요한 측면이 있다.

(3) 중국 어선의 동해 입어

북한 어선의 표류·좌초나 한국 어선의 나포는 간헐적으로 발생하
고 이해관계자가 제한적인 반면, 다음에 다룰 이슈는 정기적이고 광
범위한 영향을 미치는 문제이다. 특히, 바다를 접하고 있는 주변국
이 아닌, 제3국이 연루된다는 점에서 더욱 주목해야 할 문제이다.

중국 어선은 북중 동해 공동어로협약에 의해 동해 북방한계선 북
쪽 해상에서 매년 일정기간 조업을 하고 있다. 2004년에 최초로 체결된 북중 공동어로 협약에 의한 중국 어선의 북한 수역 조업 구역
한계는 경제수역 내, 50해리 군사경계수역 외곽⁹¹⁾으로 알려진다.
중국이 2004년부터 매년 6~9월을 오징어 금어기로 설정하면서 중
국 어선들이 북한 동해 수역을 대체어장으로 삼아 진출하고 있다.

91) 홍성걸 외, 『북한 동해 입어 및 서해 공동어로 추진방안 연구(I)』, p. 34.

〈그림 II-16〉 은덕어장 위치



출처: “[남북장관급회담]北실리-南명분 ‘원원 거래,’” 『동아일보』, 2000.12.14., <<http://news.donga.com/List/SectionLETS/3/all/20001215/7622804/1?>> (검색일: 2019.6.8).

중국 어선이 북측에 지불하는 입어료는 연간 3~4만 달러(매년 상이)로 추정되며 브로커 비용 등을 포함해 적당 6~8만 달러를 지불하더라도 출어 경비의 4~5배 이상 수익을 낸다고 알려진다.⁹²⁾ 이에 중국 어선의 북한 동해 수역 입어척수는 점점 늘어나 2004년 114척에서 2014년 최고 1,904척까지 달했다.⁹³⁾ 쌍끌이저인망이 선단을 이루어 진출하며 집어등을 개조하는 등으로 조업 강도가 높은 편이다.

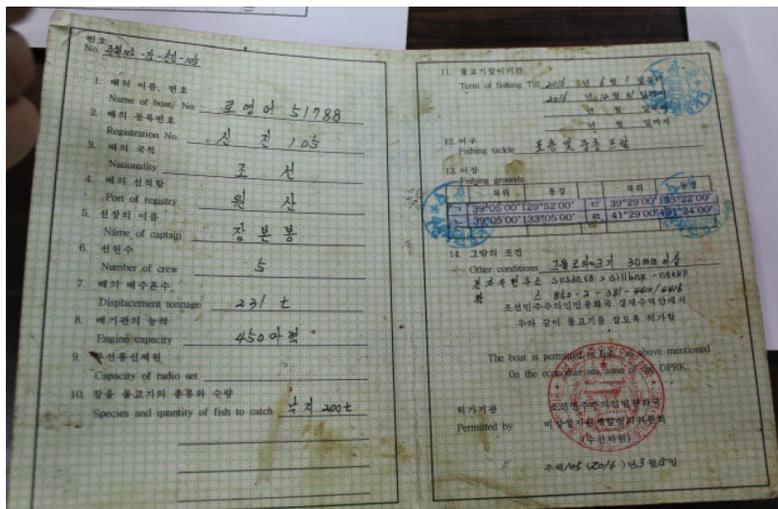
우리 측에 미치는 가장 직접적인 영향은 회유성 어종인 오징어 남획으로 인한 강원도 수역의 오징어 어획량 감소이다. 그 외 오징어 자원량 자체의 감소, 부설어구 훼손, 해양환경오염 발생, 지도단속

92) 강원도환동해본부, 『중국어선 북한수역조업 피해조사 연구』 (강릉: 강원도환동해본부, 2016), p. 74.

93) “중국어선 北해역서 오징어 싹쓸이...9월 1100척 활동, 어획량 반토막,” 『뉴시스』, 2018.10.11., <http://www.newsis.com/view/?id=NISX20181011_0000439639&cID=10301&pID=10300> (검색일: 2019.10.3.).

등 행정비용 지출과 같은 간접 피해도 있다. 기상악화 등으로 올롱도 등에 피항할 경우 폐어구와 폐기름을 유출하거나 해저 케이블이나 취수관로, 어망과 어구 등을 파괴하는 등의 피해도 주고 있다.⁹⁴⁾ 대형 쌍끌이 중국 어선의 동해 수역 입어는 어선과 어구가 열악한 북한 어민을 먼 바다로 조업하게 만드는 간접적인 효과가 있어 앞서 설명한 북한 어선의 좌초나 표류와도 무관하지 않은 것으로 해석된다.⁹⁵⁾ 2006년 3월에 해양수산부는 북측 동해 수역에 중국 어선이 입어함으로써 발생하는 폐해에 대해 북측에 협의를 요청했으나 거절당한 것으로 알려진다.⁹⁶⁾

〈그림 11-17〉 북한이 판매한 물고기잡이하가증



출처: 지흥구, “[단독] 불법조업 중어선 잡고보니…北 동해 조업허가증어,” 『MK뉴스』, 2016.12.2.

- 94) 강원도환경해운부, 『중국어선 북한수역조업 피해조사 연구』, p. 84.
 95) “동해서 하루에만 北북선 3척 발견…“NLL 월선 10배 늘어”,” 『조선일보』, 2019.7.15., <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/07/15/2019071502179.h tml> (검색일: 2019.10.3.).
 96) 박성준·홍성걸, 『남북 수산협력의 장애요인 및 실패사례 연구』, p. 78.

(4) 동해 북방한계선

북방한계선은 한반도 해역에서 남북한 사이의 우발적 무력충돌 발생 가능성을 예방하고자 우리 해군과 공군의 초계활동을 한정하기 위해 유엔사령관(Mark W. Clark)이 1953년 8월 30일에 정한 선이다. 따라서 동해와 서해 양쪽에 존재하지만 동해 북방한계선은 서해 북방한계선에 비해 주목받지 않고 있다. 이는 북한이 서해 북방한계선에 관해서만 이의를 제기하고 동해 북방한계선은 문제 삼고 있지 않기 때문이다. 단순하게 생각하면, 서해에는 육지까지의 거리가 남측보다 북측에 더 가까운 서해5도가 있지만 동해에는 연해도서가 없기 때문인 것으로 보인다. 하지만 동해 북방한계선이 그어진 실상을 면밀히 살펴보면, 그 선이 북측에 유리하게 그어져 있다. 이 사실은 북한이 동해 북방한계선에 이의를 제기하지 않는 이유를 설명해줄 뿐 아니라, 향후 서해 북방한계선 문제에 관한 남측의 대응 논리에 중요한 점을 시사한다.

동해 북방한계선은 육상 군사분계선(Military Demarcation Line: MDL)의 연장선을 기준으로 설정되어 있고 명칭은 ‘북방경계선(Northern Boundary Line: NBL)’이었다. 이와 달리 서해는 1953년 7월 27일 정전협정 체결 당시 ‘연해도서 및 해면(coastal islands and waters)’에 대한 조치에서 유엔군사령부가 통제하기로 한 서해 5도와 북한 지역의 개략적인 중간선을 기준으로 설정되고 명칭은 처음부터 ‘북방한계선(NLL)’이었다. 동해 북방경계선은 1996년 7월 1일 유엔사령부 및 연합사령부 정전 시 교전규칙 개정에서 북방한계선이라는 명칭으로 통일되었다.⁹⁷⁾

아래 그림에서 보는 바와 같이 동해 NLL은 218해리(403.7km)로 서해 NLL 42.5해리(78.7km)에 비해 5배 이상 긴 것으로 추정된다.

97) 홍성걸 외, 『북한 동해 입어 및 서해 공동어로 추진방안 연구(I)』, p. 38.

북방한계선을 기준으로 할 때 남북한 접경수역 범위는 그 만큼 더 넓다는 의미가 있다.

〈그림 II-18〉 동·서해 북방한계선 비교



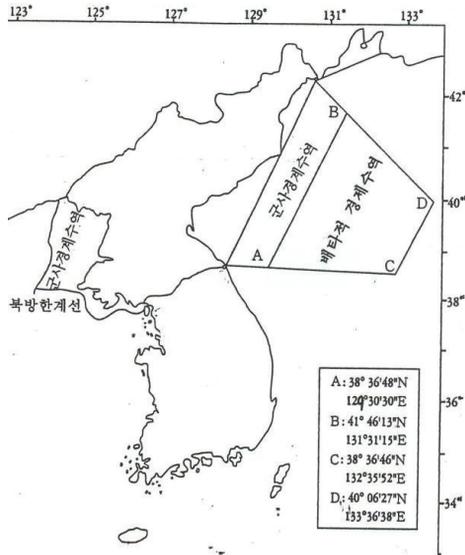
출처: 신인호, “NLL, 해상의 군사분계선...서해 78.7km 동해 403.7km,” 『국방일보』, 2018.7.23., <http://kookbang.dema.mil.kr/newsWeb/20180723/2/BBSMSTR_000000010601/vlew.do> (검색일: 2019.5.11.).

북한은 직선기선을 기준으로 하는 12해리 영해와 50해리 군사경계수역, 200마일 경제수역을 운용하고 있다. 1955년 3월 5일 ‘내각 결정 제25호’에 의해 영해 12해리를 채택한 것으로 알려진다.⁹⁸⁾ 1977년 6월 21일 ‘중앙인민위원회 정령’(1977년 8월 1일부터 실시)으로 200마일 경제수역을 선포했고 1977년 8월 1일 ‘조선인민군 최고사령부 보도’를 통해 50해리 군사경계수역을 선포했다.⁹⁹⁾

98) 구소련 측 자료: 김찬규·이규창, 『북한국제법연구』(파주: 한국학술정보, 2009), p. 191. 재인용: 윤인주·이규창, 『북한의 해양수산 법제·기관·국제협력』(부산: 한국해양수산개발원, 2017), p. 15.

99) 박영수·정명선·방영애, 『국제법 및 해운법 참고서(법학부용)』(평양: 김일성종합대학, 1985), pp. 4~8. 재인용: 윤인주·이규창, pp. 14~19.

〈그림 II-19〉 북한의 군사경계수역과 배타적 경제수역



출처: 오윤경 외 『21세기 현대 국제법질서』 (서울: 박영사, 2001), p. 349. 재인용: 윤인주·이규창, 『북한의 해양수산 법제·기관·국제협력』 (부산: 한국해양수산개발원, 2017), p. 19.

그림을 보는 사람 입장에서, 동해 북방한계선은 군사분계선이 육상에서 끝나는 지점부터 바다 쪽을 향해 각도 0도의 선으로 그어져 있다. 그런데 북한이 서해 북방한계선에 관해 주장하는 바와 같이 ‘도(道)경계선(도계선)’을 남북 등거리로 연장한다면, 동해 북방한계선도 조정되어야 마땅하다. 동해 남북한 강원도의 경계선을 기준으로 가상 중간선(등거리선)을 적용한다면, 각도 0도가 아니라 북측으로 올라간 기울기로 새로운 직선이 그어진다. 이처럼 북동쪽으로 비스듬히 올라가는 가상경계선이 그어지면 그만큼 북측의 경제수역은 줄어들고 남측의 배타적 경제수역이 확장된다. 그 조정 범위는 서해에 적용할 경우에 비해 더 넓다. 이처럼 동해 사정은 서해와 달리 북측에 불리한 상황이므로 북한이 동해 북방한계선에 관해서는 합구하고 있는 것으로 해석된다.

〈그림 II-20〉 북한의 군사경계수역과 남북한 가상 중간선(등거리선)



출처: “北의 욕심, 南의 조심… NLL은 불안하다.” 『신동아』, 2006.5.1., <http://www.donga.com/docs/magazine/print.php?mgz_part=shin&n=200605160500006> (검색일: 2019.5.11.).

다. 협력 방안

(1) 추진 개요

지금까지 살펴본 것처럼 동해 남북 접경해역은 2000년대 들어 관련 사건과 이슈가 늘어났고 최근에는 주변국과의 갈등으로까지 번지고 있다. 과거에는 남북한 간에 수산 자원조성을 위한 협력과 수산 자원이용을 위한 논의가 있었지만, 최근에는 북한 어선의 표류·한국 어선의 나포, 중국 어선의 북한 동해 수역 입어 등으로 인한 각종 사건과 갈등이 증가하고 있다. 따라서 동해 접경수역에서는 ‘동해 접경 평화의 안정적 관리 및 지속가능한 해양자원·공간 이용’을 남북협력의 목표로 삼을 필요가 있을 것으로 보인다.

이 목표를 달성하기 위한 시기 구분은 기반 조성 단계와 실질 추진 단계로 나뉜다. 기반 조성 단계는 현 정부 잔여 임기(2020~2022

년)로 남북한 간에 환경협력이나 민생지원을 하기위한 사업이 추진 가능한 정책 환경을 가정한다. 실질 추진 단계는 차기 정부 임기(2022~2027년)로 북한의 비핵화가 진전을 이루고 이에 상응하여 유엔이나 미국의 대북제재가 완화되거나 해제된 정책 환경을 가정하기로 한다. 각 단계에서 가능한 남북협력 추진과제를 평화증진과 번영 촉진 분야로 나누어 제시한다. 평화증진 분야는 전반적인 한반도 정세의 안정적 관리에 더 큰 의미가 있는 사업을, 번영촉진 분야는 경제적 측면에 초점을 맞추고 제시해본다.

해양 협력의 방안은 수산자원의 이용, 해양생태계 보전, 해양공간의 활용 등이 고려된다. 관광 등 타 분야의 사업과 중복될 수 있어 포괄적인 협력체계가 필요하다. 협력 방안은 상호호혜의 원칙과 패키지방식 전략을 토대로 추진되어야 할 것이다. 예를 들어, 상호호혜의 원칙하에 공동어로 및 입어, 외해 양식과 크루즈선 운항 등을 패키지로 묶어서 추진해볼 수 있을 것이다. 북한에서는 식량 확보 차원에서 수산양식을 필요로 하지만 원산 등 관광특구를 방문하는 관광객에게 제공할 수산물도 필요하기 때문이다. 수산양식이나 가공 등 기술협력 사업을 제공하는 대신 크루즈관광 사업권을 가져오는 방식도 가능할 것이다.

이처럼 유관 사업 패키지 방식을 추진할 경우에도 몇 가지 원칙은 필요하다. 북한 측이 희망하는 사업, 한국 측이 희망하는 사업, 남북간 기존 합의사업 및 사업이 운영되는 해당 지역에서 관심을 가지고 있는 사업 등이 패키지에 포함되어야 할 것이다. 또한 지역 특성과의 부합성, 정부 정책과의 정합성, 다른 사업과의 연계효과 등을 고려하여 사업의 우선순위가 선정되어야 할 것이다. 우선순위에 따라 시범사업을 시작으로 중점사업, 부대사업, 향후 검토사업 등으로 구분될 것이다.

(2) 추진 과제

(가) 기반 조성 단계

이 단계에서는 북미 협상이 장기화되어 대북제재 완화에 실질적 변화가 없다고 하더라도 남북협력에 착수하거나 지속할 필요가 있는 사업을 우선 제안한다. 평화증진 분야에서는 어선의 구난구조 협력과 크루즈 등 해양공간 협력이 가능할 것으로 보인다. 어선의 구난구조 협력은 우리 측에서 볼 때 동해 평화의 안정적 관리를 위해 필요하고, 크루즈 등 해양공간 협력은 2020년 4월 원산 갈마해안관광지구 개장을 앞두고 북측의 수용 가능성이 높을 것으로 예상된다. 번영촉진 분야에서는 동해 수산자원 조성·회복 등 환경협력과 인도주의적 양식협력이 가능할 것이다.

1) 어선 구난구조 협력

최근 북한 어선의 표류와 좌초가 러시아, 일본 등 주변국에까지 영향을 미치는 상황에서 남북한 어선의 구난구조 협력이 필요할 것으로 보인다. 지금도 인도주의적 차원의 협력은 있지만, 한발 더 나아가 남북한 당국 간 수시로 대화할 수 있는 별도의 창구를 만든다면 안정적인 정세 관리 뿐 아니라 우발적인 사태에 대비하는 데도 도움이 될 것이다. 남북한 어선의 표류와 좌초, 나포 등과 관련하여 일방적으로 자국 권한을 행사하기에 앞서 상황을 공유하여 불필요한 갈등의 소지를 예방할 필요가 있을 것으로 보인다. 과거 서해에서의 긴장과 갈등이 동해에서는 재연되지 않도록 사전에 협의체계를 구축해두는 것이 바람직하다. 이는 한반도 정세 상 남북 당국 간 교류 협력이 미진한 시기라도 서로 대화할 수 있는 창구를 확보한다는 점에 의의가 있다. 어선 구난구조 협력을 동해 해양 협력에 관한 창구

개설의 계기로 삼고 제3국 불법어업 감시, 지속가능한 수산자원 이용 등 관련 협의를 확대해갈 수 있을 것이다.

2) 크루즈 등 해양공간 협력

관광사업은 해양공간 활용 방안과 연계된다. 예컨대 이스라엘과 요르단 간의 홍해해양평화공원은 상호 협력과 평화의 상징이다. 양국은 평화조약을 맺으면서 홍해해양평화공원을 조성하고, 제3국(미국 해양대기청의 국제협력국)의 관리 감독하에 교류협력 하는 방식으로 연안의 생태자원 관리, 자원조성, 모니터링 등을 수행해왔다. 이러한 협력모델은 비교적 갈등수위가 높았던 서해 수역에서 고려되었지만 최근 현안을 고려할 때 동해에도 적용해 볼 필요가 있을 것으로 보인다. 동해 북방한계선을 기점으로 홍해해양평화공원과 같은 보호구역을 지정하여 항구적인 평화를 유도할 필요가 있다. 강원도는 남북 20km, 연안으로부터 20마일 이내 수역에 ‘평화의 바다’ 공원 조성을 제안해왔다. 육상 DMZ와 연계하여 남북 공동 유네스코 생물권보전지역 지정도 고려해볼 만하다.

남북 간에 합의한 동해관광공동특구 조성은 우리 측 강원도에서 구상하는 국제관광자유지대 조성과 관련하여 남북 접경 해양공간을 활용하는 협력 방안의 일환으로 추진 가능하다. 금강산 관광이 재개 및 활성화되고 동해관광공동특구 논의도 진전을 이루면 속초-금강산, 금강산-원산 등의 연안크루즈 재개 및 남-북-중-러 간 환동해 국제크루즈 노선 개발을 모색할 수 있을 것이다. 중국은 일대일로를 내세운 동해 출로에, 러시아는 극동 개발에 관심이 커진 상태이므로 주변국 지지를 받을 수 있을 것으로 기대된다. 관광 활성화를 위해서는 관광 목적지 자체는 물론 주변 정세를 안정적으로 보장하고 관리할 필요가 있으므로 다자 간 관광협력은 평화증진에 기여하는 바

가 클 것으로 보인다. 관동팔경을 연결하는 크루즈 관광 추진, 싱가포르~사카이항~부산~속초~원산~나선~블라디보스톡~사카이항과 같이 신북방·신남방 경제와 연계한 크루즈 항로 개척 등도 있다.

3) 동해 수산자원 조성·회복

동해 주요 수산자원 조성 및 회복은 환경 및 인도주의 협력 사업이므로 대북제재 국면에서는 추진이 용이할 것이다. 남북한이 각각 추진하고 있는 명태, 연어 등의 치어 방류를 공동으로 추진하고 특히 남북 모두 자원 고갈을 우려하고 있는 명태 자원의 회복을 위한 공동연구와 양식협력이 필요하다. 오징어, 명태 등 어종에 대해 단기적으로는 1~2년 간 금어기 설정, 체장 규제, 조업량 규제 등을 통해 자원의 자연적 회복을 유도할 수 있다. 주요 수산자원에 대한 종묘생산 및 북측 동해안 방류를 통해 자원을 회복하기 위한 협력사업도 가능하다.

4) 인도주의적 양식협력

군사분계선을 공유하고 있는 강원도는 그동안 인도적 차원의 내수면 협력을 추진해왔다. 인도적 차원의 지원으로 연어 치어 방류, 부화장 및 사료공장 건립 등의 지원을 해왔고 양식장 건립 등은 중단됐다. 북한은 수산 생산역량의 한계로 양식에 주력해 왔고 내수면양식 등은 인도주의적 차원에서 대북제재 예외·면제가 가능하다. 해산물과 조업권이 대북제재 대상이므로 수산자원을 이용한 환경협력 및 인도협력은 내수면 분야에서 먼저 추진할 수 있다. 경우에 따라서는 수산양식 분야의 종자 및 기술 지원도 추진 가능할 것이다.

DMZ는 강원도 철원, 화천, 인제, 양구, 고성외의 5개 군이 접해있고 38선이 그어진 이래로 66년 동안 보존된 지역이다. 하천 등 내수

면은 수산자원의 보고로서 생물다양성이 높고 우리나라 고유종도 잘 보존되어 있다. 한탄강, 화강, 금성천, 북한강, 수입천, 인북천, 고성 남강 등이 DMZ를 거쳐 흐르고, 동해안 하천에서는 여전히 산천어 고유종이 서식하고 있는 등 생태학적으로나 자원학적으로 가치가 높다.

그러나 현재까지 DMZ 내의 하천 생물에 대한 자원조사는 이루어지지 않고 있어 우리나라 및 강원도 고유종의 발굴과 보존, 자원화 방안 등이 필요한 상황이다. 남북협력을 통해 내수면자원에 대한 조사 및 자원보존, 육성을 위한 기반 구축이 필요할 것이다. 생물자원관 등을 건립하여 내수면자원의 보존, 개발, 관광자원화 등 다목적 활용도 가능하다.

(나) 실질 추진 단계

이 단계에서는 남북관계 신뢰 증대를 비롯해 대북제재 완화 및 해제에 실질적 변화가 있는 상태에서 남북협력을 가속화 할 수 있는 사업을 제안한다. 평화증진 분야에서는 제3국 어선의 불법조업 감시 협력과 접경 어촌 교류 마을 조성이 가능할 것이다. 번영촉진 분야에서는 북측 수역 입어에 대한 조업권 구매와 남북한 공동어로를 제안한다.

1) 제3국 불법조업 감시 협력

중국 어선의 동해 입어로 인한 직간접적인 피해를 예방하기 위해서는 수산자원의 조성과 지속가능한 이용 차원에서 남북협력이 필요하다. 중국 어선의 북측 동해 수역 입어는 북중 간 이해관계가 맞아 떨어져서 추진되고 있는 사업이므로 당장에 저지하기는 쉽지 않다. 따라서 지속가능한 해양생태계 보전과 수산자원의 이용 측면에

서 불법조업 감시협력 시스템을 구축하는 것부터 시작해볼 것을 제안한다. 이러한 협력체계 구축은 기반 조성 단계에서 추진하는 수산 자원 조성 및 회복이 실효성을 갖기 위해서도 반드시 필요하다.

북한 경비정이 제대로 단속하지 못하는 중국 어선의 불법행위를 단속할 수 있는 체계를 정비할 필요도 있다. 남북협력 실질 추진 단계는 대북제재의 완화를 가정하므로 현재 금지된 기계·장비 등의 북한 반입이 가능할 것으로 전제한다면, 불법조업 감시에 필요한 자원과 기술 지원도 가능할 것이다.

2) 접경 어촌 교류 마을 조성

금강산 관광이 재개되고 동해관광공동특구 논의에 진전이 생긴다면, 접경지역 남북한 어촌 교류 마을을 조성할 것을 제안한다. 어촌 개발은 남북한 상호 이해를 높이고 주민 접촉을 통한 정보 교류를 증진하며 제3국 불법조업 감시나 이후 서술할 공동어로 등 남북 간 수산협력 사업을 지원할 거점(남북 공동조업을 위한 어항, 위판시설 등)으로도 필요하기 때문이다.

접경 어촌 간 자매결연 형태의 교류 마을을 지정하여 주민 간 상호 방문 및 어업 협력을 추진하고 축제 개최 등을 통한 관광지 개발로도 발전시킬 수 있다. 남북한 모두 동해 접경지역은 주요 도심으로부터 떨어져 있어 접경 어촌 교류 마을 개발은 지역 균형 발전 측면에서도 필요한 사업으로 고려된다.

3) 북측 수역 입어(조업권 구매)

중국 어선의 남획이나 불법조업을 저지하고 동해 수산자원을 안정적으로 관리하기 위해서는 자원관리형 어로방식에 북측과 협력할 필요가 있다. 북한 수역에서 우리 어선이 조업을 하는 대가로 북한

의 어선·어구 현대화를 지원하고 남북협력을 강화해감으로써 중국 어선의 영향력을 점차 줄여나갈 수 있을 것이다. 장기적으로는 북한이 받고 있는 중국 어선의 입어료를 대체할 수 있는 수준으로 남북 간 수산협력을 강화할 필요가 있다.

입어 사업은 수협중앙회가 추진하는 러시아 수역 입어사업 모델을 준용하면 될 것으로 보인다. 북측 수역 입어 시에는 시범사업을 통해 어장의 경제성을 평가하고 본 사업을 개시할 필요가 있다. 조업 시 선원의 신변보장과 선박의 안정성을 확보하기 위한 방안도 필요하다.

4) 남북 공동어로(공동승선)

남북 간 신뢰도가 높아지면 우리 어선과 기술에 북측 선원을 승선 시키는 공동어로 방식도 가능할 것이다. 북강원도 고성부터 함경남도 신포 앞바다 수역(약 58천km²)등에서 오징어 및 명태 조업 등이 예상된다. 과거에 논의만 있고 실제 이행되지 못한 사업을 다시 추진해볼 수 있을 것이다. 남북 공동조업을 위한 어항, 위판시설, 안전을 위한 제도적 장치 등의 인프라 구축도 필요하다.

2-2. 서해 북방한계선(NLL) 협력

가. 배경

(1) 역사적 배경

서해 NLL은 불완전한 정전협정의 산물이다. 유엔군 측과 공산군 측은 지상 군사분계선에 대해 합의했으나 해상 군사분계선에 합의하지 못했다. 양측은 1951년 11월 17일 제28차 휴전회담에서 “지상의 군사분계선은 현 접촉선을 기준으로 한다”고 합의했다. 정전협정

제2항에서는 “군사분계선의 위치는 첨부한 지도에 표시한 바와 같다”고 명시했다. 그러나 해상 군사분계선 합의는 실패했다. 공산군 측은 지상 군사분계선에 합의한 후 북한 후방지역 도서에서 유엔군 철수를 요구했다. 공산군 측은 1951년 12월 1~3일 제32~34차 휴전 회담에서 군사분계선 북쪽에 위치한 모든 도서들에서 유엔군의 군사병력과 장비를 철수시킬 것을 요구했다.¹⁰⁰⁾ 유엔군 측은 북한의 요구를 거부했다. 유엔군 측은 동·서해안에 대한 제해권을 바탕으로 이미 장악하고 있는 북한의 도서들을 협상의 지렛대로 활용하면서 최소한 서해5도를 확보하려는 의도를 가지고 있었기 때문이다.¹⁰¹⁾

양측은 1951년 12월 4일 제35차 휴전회담에서 미타결 안건들을 협의하기 위해서 비공개 참모장교회의를 개최하기로 합의했다. 수 차례 열린 참모장교회의에서는 해상 군사분계선, 중립국감독위원회 사찰 문제, 상대측 후방지역에서 철수 문제를 논의했다. 연해에 관한 협의에서 유엔군 측은 국제적 영해 관행에 따라 3해리를 주장했고, 공산군 측은 유엔군의 해상봉쇄를 우려해서 12해리를 주장했다. 유엔군 측은 정전협정 제15항에 해상봉쇄를 하지 않는다는 규정이 있기 때문에 해상봉쇄를 걱정할 필요가 없다는 입장을 제시했다.¹⁰²⁾

참모장교회의에서는 해상 군사분계선을 언급하지 않은 채 상대측 후방지역에서 철수 문제를 논의하면서 연안도서(coastal islands)와 연해(coastal waters) 문제를 협의했다. 1952년 1월 26일 제1차 참모장교회의에서 유엔군 측은 연해도서와 연해의 개념, 서해 5도의

100) 이상철, 『북방한계선 기원·위기·사수』 (서울: 선인, 2012), pp. 74~75.

101) 신복룡, “한국사에서 서해5도의 정치지리학: 1945~1953,” 『외교안보연구』, 제7권 제2호 (2011), p. 216.

102) 이상철, 『북방한계선 기원·위기·사수』, pp. 84~85.; 군사정전협정은 “15. 본 정전협정은 적대 중의 일체 해상 군사역량에 적용되며 이러한 해상 군사 역량은 비무장지대와 상대방의 군사통제하에 있는 한국 육지에 인접한 해면을 존중하며 항구에 대하여 어떠한 종류의 봉쇄도 하지 못한다”고 규정했다. 외교부, <http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3984/view.do?seq=341009> (검색일 2019. 4. 22.).

군사통제권에 대해서 다음과 같은 내용을 담은 잠정합의안을 제출했다.¹⁰³⁾

“b.(전략) 연안도서는 현재 한 쪽이 점유했더라도, 1950년 6월 24일에 다른 쪽에 의해 통제된 섬들을 의미한다. 연해는 썰물 동안에 육지로부터 3마일 내의 해역으로 정의한다. 그러나 유엔군 사령관은 백령도·대청도·소청도·연평도·우도를 통제하고 점령할 것이다.”¹⁰⁴⁾

공산군 측은 1952년 1월 29일 열린 제2차 참모장교회의에서 잠정합의안에 대한 이견을 제시했다. 공산군 측은 서해5도에서 유엔군의 철수를 주장했다. 공산군 측이 제시한 근거는 휴전선, 황해도와 경기도 경계선, 효과적인 휴전을 위한 안전장치였다. 서해5도는 휴전선 이북에 있고, 황해도와 경기도 경계선의 북쪽에 있기 때문에 휴전의 안정성을 위해서 북한에게 관할권을 넘겨야 한다고 주장했다. 그러나 유엔군 측은 1950년 6월 24일에 북한에서 관할했던 도서들에서 철수할 것이지만 서해5도는 1950년 6월 24일에도, 휴전회담 중에도 한국과 유엔군이 관할하고 있기 때문에 철수하지 않을 것이라고 밝혔다.¹⁰⁵⁾

공산군 측은 휴전선, 황해도와 경기도 경계선, 효과적인 휴전을 위한 안전장치를 근거로 서해5도에서 유엔군 철수를 요구했다. 공

103) 이상철, 위의 책, p. 76.

104) 휴전회담 회의록 6: 제2의제(1951.11.30.~12.10.)와 제3의제(1951.12.20.~1952.4.7.)에 관한 참모장교회의 기록(남북한관계사료집), 제3의제 협정 세부사항에 관한 판문점 참모장교회의, 1952.1.27., (Meeting of Staff Officers on Details of Agreement of Agenda Item 3, Held at Pan Mun Jom, January 27, 1952), pp. 91~92, <https://db.history.go.kr/item/imageViewer.do?levelId=pn_006_0110> (검색일: 2019. 4. 22.).

105) 위의 글, pp. 113~114.

산군 측은 1952년 1월 30일 열린 참모장교회의에서도 황해도와 경기도 경계선을 해상 분계선으로 적용해서 그 선의 서북쪽에 있는 서해5도에서 유엔군이 철수해야 한다고 주장했다. 유엔군 측은 공산군 측의 요구를 단호하게 거부했다. 유엔군 측은 군사분계선이 해상으로 확장되지 않았기 때문에 해상에 유효한 경계선이 없고, 한국이 1950년 6월 24일에 서해5도를 통제했고, 휴전회담 중에도 유엔군이 점유하고 있기 때문에 유엔군 병력을 철수할 생각이 없다고 밝혔다.¹⁰⁶⁾

양측은 서해5도의 군사통제권 문제는 중립국감독위원회 사찰 문제, 상대측 후방지역에서 철수 문제와 포괄적으로 타협했다. 공산군 측은 지상 군사분계선을 기준을 38도선에서 양측의 접촉선으로 하고, 중립국감독위원회의 북한지역에 대한 사찰을 수용했다. 그 대가로 유엔군 측은 서해5도를 제외하고 전쟁 전에는 북한이 관할했으나 전쟁 중에 유엔군이 관할하던 북한 도서들에서 철수하기로 했다. 서해5도는 유엔군의 군사통제에 둔다는 것에도 합의했다. 그러나 해상 군사분계선은 합의하지 못했다. 양측은 1952년 8월 5일 수정된 잠정합의안에서 “연해는 썰물 동안에 육지로부터 3마일 내의 해역으로 정의한다”는 조항을 삭제했다.¹⁰⁷⁾

유엔군은 1952년 9월 27일 동·서해에 대한 군사적 통제를 바탕으로 북한을 봉쇄할 목적으로 클라크 라인(Clark Line)을 선언했다. 클라크 라인의 의미는 해안을 통한 공산군의 공격 저지, 유엔군의

106) 위의 글, pp. 126~127.

107) 휴전회담 회의록 8: 휴전협정문 작성을 위한 참모장교회의 기록(1952.7.26.~1953.7.22.) (남북한관계사료집), 1952년 8월 5일 판문점에서 열린 휴전협정 초안 단어와 번역에 관한 참모장교 제11차 회의, 1952.1.30., (Eleventh Meeting of Staff Officers on Details of the Wording and Translations of Draft Armistice Agreement, Held at Pan Mun Jom, August 5, 1952), p. 73, <https://db.history.go.kr/it-em/imageViewer.do?levelId=pn_008_0110> (검색일: 2019.4.22.).

해상지휘선 확보, 남북 간 밀수무역 저지, 이 지역에 대한 적 공작원의 침투 저지였다.¹⁰⁸⁾ 클라크 라인도 정전협정이 발효하면서 폐기됐다. 유엔군은 1953년 8월 4일 북한 도서들에서 철수했고, 8월 27일 클라크 라인 철폐를 선언했다.¹⁰⁹⁾ 양측은 1953년 6월 9일부터 6월 22일까지 10차례에 걸쳐 군사분계선과 비무장지대 영역의 재협상에 관한 참모회의를 진행했다. 이 회의들에서는 지상의 군사분계선과 비무장지대의 북방한계선과 남방한계선에 대해 합의했다. 그러나 해상 군사분계선 문제는 유엔군 측의 3해리 연해 입장과 공산군 측의 12해리 연해 입장이 대립해서 합의하지 못했다.¹¹⁰⁾ 정전협정은 해상 군사분계선에 대해 합의하지 못한 채 서해5도를 유엔군의 군사통제 하에 두기로 합의했다. 서해5도에 관한 합의내용은 다음과 같다.

“13. 나. 본 정전협정이 효력을 발생한 후 10일 이내에 상대방은 한국에 있어서의 후방과 연해도서 및 해면으로부터 그들의 모든 군사역량 보급물자 및 장비를 철거한다. 만일 철거를 연기할 쌍방이 동의한 이유없이 또 철거를 연기할 유효한 이유없이 기한이 넘어도 이러한 군사역량을 철거하지 않을 때는 상대방은 치안을 유지하기 위하여 그가 필요하다고 인정하는 어떠한 행동이라도 취할 권리를 가진다. 상기한 연해도서라는 용어는 본 정전협정이 효력을 발생할 때에 비록 일방이 점령하고 있더라도 1950년 6월 24일에 상대방이 통제하고 있던 도서중에서 백령도(북위 37도 58분 동경 124도 40분), 대청도(북위 37도 50분 동경 124도 42분), 소청도(북위

108) “Letter from American Embassy in Pusan to the Ministry of Foreign Affairs of Korea,” September 29, 1952, 외교통상부 외교사료관 소장, 『유엔사령부의 해상방위봉쇄선(Clark Line) 설정 및 폐지: 1952-53』 (서울: 외무부, 1952), p. 8. 재인용: 신복룡, “한국사에서 서해5도의 정치지리학: 1945~1953,” p. 218.

109) 신복룡, 위의 글, p. 218.

110) 이상철, 『북방한계선 기원·위기·사수』, pp. 79~80.

37도 46분 동경 124도 46분), 연평도(북위 37도 38분 동경 125도 40분) 및 우도(북위 37도 36분 동경 125도 58분)의 도서군들을 국제연합군 총사령관의 군사통제하에 남겨두는 것을 제외한 기타 모든 도서는 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군사령관의 군사통제하에 둔다. 한국 서해안에 있어서 상기 경계선 이남에 있는 모든 도서는 국제연합군 총사령관의 군사통제하에 남겨 둔다.”¹¹¹⁾

정전협정이 조인된 후인 1953년 8월 30일 유엔군사령관(Mark W. Clark 대장)은 유엔사 해군 및 항공 초계활동의 북방한계를 제한하기 위해 NLL을 설정한다고 발표했다.¹¹²⁾ 유엔군사령관은 동해 및 서해에서 유엔군 측 해·공군의 초계활동 범위를 한정함으로써 한반도 해역에서 남북 간 우발적 무력충돌 발생을 예방하고, 정전체제를 안정적으로 관리하기 위한 목적으로 NLL을 설정했다. 서해 북방한계선은 국제적으로 통용하던 영해 기준 3해리를 고려하고, 서해5도를 연결하는 선과 북한 영해의 중간기선을 기준으로 한강하구부터 서북쪽으로 12개 좌표를 연결해서 NLL을 설정했다. 동해 NBL은 지상 군사분계선의 연장선을 해상으로 연장해서 설정했다.¹¹³⁾

당시 유엔군이 한반도 모든 해역을 장악했기 때문에 정전협정의 목적에 맞게 유엔군 측 해·공군의 초계활동 범위를 통제하면 무력충돌을 예방할 수 있었다. 이러한 맥락에서 볼 때, 북방한계선은 해상 군사분계선에 합의하지 못한 정전협정을 보완하기 위해서 유엔군사령관이 내놓은 후속조치였다. 유엔군사령관은 서해 군사분계선

111) 외교부, “1953.07.27. 정전협정,” <http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3984/view.do?seq=341009> (검색일: 2019.4.22.).

112) 조성훈, 『군사분계선과 남북한 갈등』 (서울: 국방부 군사편찬연구소, 2011), p. 98.

113) 국방부, 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』 (서울: 국방부, 2007), pp. 6~8. 서해 북방한계선과 동해 북방경계선의 명칭은 1996년 7월 1일 「유엔사/연합사 규정 524-4」(정전선 교전규칙)을 개정하면서 모두 북방한계선으로 통일됐다. 이상철, 『북방한계선 기원·위기·사수』, p. 94.

의 기능을 수행하는 서해 NLL을 설정해서 한국군의 초계활동을 제한함으로써 남북한 간 우발적 무력충돌을 예방하고 정전체제를 관리한 것으로 보인다.¹¹⁴⁾

한국해군은 「해본 기밀 1235호(1953.08.30.) 휴전기간 중 한국해군 함정에 대한 작전 지시」에 따라 NLL을 표시하고, 이를 기준으로 작전을 수행했다. 당시 해군은 작전보고서 지도에 서해 해상경계선을 표기하고, 이를 정전협정의 안정적 관리를 위해 설정한 실질적인 해상경계선으로 인식했다.¹¹⁵⁾ 유엔군이 NLL을 북한에 통보했는지는 확인할 수 없다. 그러나 유엔군과 한국군이 NLL을 기준으로 초계활동을 진행했기 때문에 북한군에서도 NLL의 존재를 인지했을 것으로 판단된다. 1953년 7월 27일 정전협정이 발효된 이후에도 북한군은 서해 NLL을 준수했다.

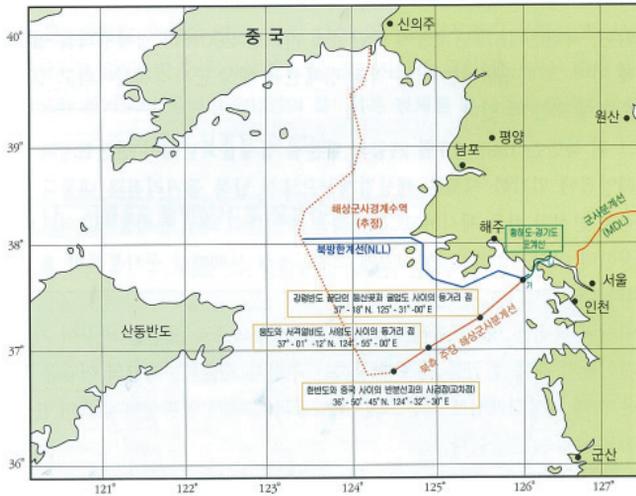
그러나 북한은 정전협정이 체결된 이후에도 12해리 연해수역을 포기하지 않았다. 1955년 3월 내각 결의를 통해 12해리 영해를 결정했으며, 그 해 5월 수산상이 12해리 영해 안에서 한국 어선의 조업을 허용한다고 발표했다.¹¹⁶⁾ 북한의 주장대로면 서해5도가 모두 북한의 영해에 포함된다. 아래의 그림은 북한이 정전협정을 전후로 주장한 서해 해상군사경계수역을 추정한 것이다.

114) 이상철, 위의 글, pp. 94~95.

115) 조성훈, 『군사분계선과 남북한 갈등』, p. 99.

116) 국방부, 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』, p. 19.

〈그림 II-21〉 북한주장 서해 해상군사경계수역(추정)



출처: 국방부, 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』 (서울: 국방부, 2007), p. 19.

(2) 경과

북한은 1973년 12월부터 NLL을 부정하기 시작했다. 북한은 1973년 10월 23일부터 12월까지 경비정 60여 척으로 43회에 걸쳐 서해 NLL을 침범하는 ‘서해사태’를 일으켰다. 북한함정은 NLL 남방 10해리까지 월선해서 한국함정을 포위했다. 어뢰정은 한국함정에 접근해서 어뢰 모의발사훈련 기동을 했고, 백령도·연평도를 이동하는 여객선과 화물선을 위협했고, 백령도로 가는 해군 상륙함을 포위하고 진로를 막았다. 한국선박들이 NLL에서 멀리 떨어진 우회항로를 택해서 서해도서들을 왕래했는데도 이들 선박의 항해를 교란했고 서해5도로 가는 뱃길을 차단했다.¹¹⁷⁾

이러한 북한의 정전협정 위반사건을 협의·처리하기 위해서 1973

117) 해군본부, 『NLL, 우리가 피로써 지켜낸 해상경계선: 북한의 NLL 해역 도발사』 (서울: 해군본부, 2011), p. 18; 조성훈, 『군사분계선과 남북한 갈등』, p. 175.

년 12월에 군사정전위원회 제346차·347차 본회의가 개최됐다. 북한군 대표는 유엔군의 군사통제하에 있는 황해도와 경기도 도계선 북서쪽에 위치한 서해 5도의 접속수역 일대는 자신들의 영해이므로 남한 측이 이 도서군을 항행할 때 자신들의 사전 승인을 얻어야 한다고 주장했다.¹¹⁸⁾ 북한은 사실상의 군사분계선 역할을 했던 서해 NLL을 부정하면서 새로운 해상 군사분계선 설정을 주장했다. 유엔사는 북한의 주장에 대해 정전협정을 위반하는 것으로서 “전적으로 용납할 수 없는 궤변”이라고 일축했다.¹¹⁹⁾

북한은 1973년부터 서해상에서 새로운 군사분계선 확정을 목표로 NLL을 침범하면서 군사적 긴장을 조성했다. 여기에는 몇 가지 국내 외 요인이 작용했다. 우선 북한은 국제사회에서 12해리 영해가 일반화되는 추세를 계기로 북방한계선을 무력화하고 새로운 해상 군사분계선 설정을 요구하려는 의도를 가지고 있었다. 1960년 제2차 해양법회의에서 소련을 위시한 공산국가들과 제3세계국가들이 12해리 영해를 주장하기 시작했다. 그 후 12해리 영해가 묵시적으로 인정되면서 국제적으로 일반화되는 추세였다. 북한의 입장에서는 정전협정에서 관철하지 못한 12해리 영해 주장을 다시 거론할 수 있는 절호의 기회였다. 북한은 서해 NLL 일대를 분쟁수역으로 만들어 무력화하고 유엔군과 북한군 사이에 새로운 해상 군사분계선 설정을 요구했다.¹²⁰⁾

또한 북한은 1970년대에 남한보다 우세한 해군력을 바탕으로 NLL 침범을 통해 공세적 전략을 구사했다.¹²¹⁾ 이시기에 북한은 소

118) 조성훈, 위의 책, pp. 175~177.

119) 국방부, 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』, p. 8.

120) 이동복, “‘북방한계선’ 논란, 무엇이 문제인가?,” 『新亞細亞』, 19권 4호 (2012), p. 36.

121) 해군본부, 『NLL, 우리가 피로써 지켜낸 해상경계선: 북한의 NLL 해역 도발사』, pp. 19~20.

련제 W급 잠수함·유도탄정, 중국제 중소형 경비정과 R급 잠수함을 도입했고, 고속정·어뢰정을 자체 생산했다. 해안 동굴진지에 해안 포를 설치했고, 1968년부터 사정거리 23해리의 소련제 함대함미사일(스틱스)을 도입했고, 1972년 미사일 탑재 유도탄함정을 서해에 배치했다. 1973년에는 고속상륙정·어뢰정·유도탄함 등 80여척의 고속정을 보유했다. 반면에 우리 해군의 유도탄 고속함은 단 1척에 불과했다.¹²²⁾ 북한은 남한보다 우세한 해군력을 바탕으로 NLL 침범을 통해서 NLL을 부정하면서 황해도와 경기도 경계선을 확장한 선의 북서쪽 수역을 자신들의 수역이라고 주장했다.

북한은 1973년 서해사태 이후부터 황해도와 경기도의 도계선 북서쪽 해역은 자신들의 연해라고 주장했다. 1953년 정전협정 이후 20여 년 동안 사실상 해상군사분계선의 역할을 했던 NLL을 부정했다. 1977년 7월 1일에는 200해리 경제수역을 발표했고, 8월 1일 서해에서는 경제수역 경계선을, 동해에서는 영해 기선으로부터 50마일을 해상군사경계선으로 한다고 발표했다.¹²³⁾ 한국정부는 외무부와 정부 대변인 성명을 통해 이를 인정할 수 없다는 입장을 밝혔다.¹²⁴⁾ 북한이 NLL을 부정했음에도 불구하고 NLL의 기능에는 변함이 없었다.

북한은 1992년에 체결된 남북기본합의서 및 불가침부속합의서를 통해 서해 NLL을 공식적으로 수용했다. 남북합의서를 체결하는 과정에서 핵심 쟁점은 불가침 경계선 획정 문제였다. 남북기본합의서 제5조에서는 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다고 합의했고, 제2장: 남북 불가침 제11조 불가침의 경계선에 대해

122) 이상철, 『북방한계선 기원·위기·사수』, pp. 124~125.

123) 해군본부, 『NLL, 우리가 피로써 지켜낸 해상경계선: 북한의 NLL 해역 도발사』, p. 21.

124) 국방부, 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』, p. 9.

합의했다. 구체적으로 “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다”고 타결됐다. 북한은 남북기본합의서를 통해서 서해에서 40년간 사실상 군사분계선으로 기능한 NLL을 수용했다.¹²⁵⁾ 이후 1992년 9월 17일자로 발효된 〈남북기본합의서의 ‘제2장: 남북 불가침’의 이행과 준수를 위한 부속합의서〉 제10조에서는 “남과 북의 해상 불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상 불가침 구역은 해상 불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다”고 합의했다.¹²⁶⁾

남북한은 남북기본합의서와 불가침부속합의서를 통해서 남북 간에 합의된 해상불가침 경계선이 없으므로 해상 불가침 경계선을 확정할 때까지 쌍방의 해상 관할구역을 존중하고, 앞으로 계속 협의한다고 합의했다.¹²⁷⁾ 이것은 쌍방이 NLL을 인정·존중한다는 것을 전제로 했다. 그러나 북한은 남북기본합의서를 이행하지 않았고 NLL을 인정·존중하기로 한 합의를 무시했다. 북한은 1999년 이전까지 서해 NLL을 간헐적으로 침범했으나 남북한 간에 심각한 군사적 충돌은 없었다.

북한의 태도는 1999년 이후부터 완전히 바뀌었다. 북한은 NLL에 대한 한국의 양보를 받아내고, 자신들이 주장하는 해상군사경계선을 관철시키기 위해서 서해상에서 고강도 군사도발을 감행했다. 북한은 제1차 연평해전(1999년), 제2차 연평해전(2002년), 대청해전(2009년), 천안함 폭침사건(2010년), 연평도 포격도발(2010년)을 일으켰다. 제1·2차 연평해전과 대청해전은 한국 해군이 NLL을 침

125) 이동복, “‘북방한계선’ 논란, 무엇이 문제인가?,” pp. 36~37.

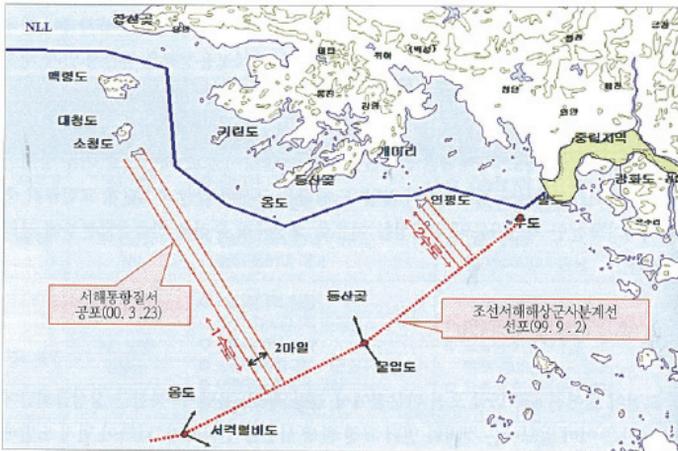
126) 위의 글, pp. 37~39.

127) 이상철, 『북방한계선 기원·위기·사수』, p. 179.

범한 북한 경비정들을 몰아내는 과정에서 발생했고, 천안함 폭침사건과 연평도 포격도발은 북한의 기습공격에 의해 발생했다. 이 시기에 서해 NLL을 둘러싼 남북한 간 갈등은 최고조에 달했다.

1999년 9월 2일에는 NLL이 무효라고 주장하면서 황해도와 경기도 도계선을 기준으로 ‘서해 해상군사분계선’을 일방적으로 선포했고, 동 수역에 대한 자위권을 행사할 것이라고 발표했다. 2000년 3월 23일에는 후속조치로 ‘서해 5개 섬 통항질서’를 공포했다. 아래의 그림은 북한이 주장하는 조선서해해상군사분계선 및 서해 5개 섬 통항질서를 표시한 것이다.

〈그림 11-22〉 북한주장 조선서해해상군사분계선 및 서해 5개 섬 통항질서



출처: 해군본부, 『NLL, 우리가 피로써 지켜낸 해상경계선』(서울: 해군본부, 2011), p. 44.

한국정부는 2004~2007년 사이에 남북장성급군사회담에서 서해 NLL 상 우발충돌 방지와 공동어로구역·평화수역 설정을 관철하기 위해 노력했다. 그러나 북한은 한국정부의 요구사항에 큰 관심이 없다. 북한의 목표는 서해 NLL을 무력화하고, 서해해상군사분계선을 재설정하는 것이기 때문이다. 이처럼 서해 NLL 문제에 대한 남북한

의 목표가 근본적으로 달랐다. 남북장성급군사회담은 실질적 합의를 도출하지 못했다. 북한이 남북장성급군사회담에서 서해해상군사분계선을 재설정해야 한다는 주장만 반복했기 때문이다.

나. 현안분석

(1) 남북한 무력충돌

(가) 제1·2차 연평해전·대청해전

북한은 1999년부터 2010년 사이에 서해 NLL상에서 고강도 군사도발을 감행했다. 제1차 연평해전은 1999년 6월 15일 연평도 서방해역에서 발생했다. 북한 경비정은 6월 7일부터 15일까지 북한 어선을 보호한다는 명목으로 연평도 서남방 해역에서 수차례 북방한계선을 침범했다. 북한 경비정들은 한국 함정에 충돌공격을 시도했고, 한국 함정들을 무력을 사용하지 않고 밀어내기 작전으로 북한 경비정들을 퇴각시켰다. 북한 경비정은 6월 15일 20여 척의 어선군에 합류해서 NLL을 침범했다. 북한 경비정이 한국 고속정에 충돌공격을 감행했고, 한국 함정들은 ‘후미 충돌에 의한 밀어내기작전’으로 대응했다. 북한 어뢰정과 경비정은 한국 함정들을 향해 25mm/14.5mm 기관포와 소화기로 선제공격을 감행했다. 이에 한국 함정들은 자위권 차원에서 즉각 대응사격을 실시하면서 상호교전이 벌어졌다. 이날 교전으로 북한 중형 경비정은 절반이 침몰된 상태로 북으로 예인됐고, 구잠함은 충돌로 대파됐고, 소형 경비정 2척과 대형 경비정 1척은 심하게 파손됐다. 한국 해군은 초계함 1척의 기관실 일부가 파손됐고, 고속정 4척이 기관실·조타실 일부가 피해를 입었고, 9명의 장병이 경상을 입었다.¹²⁸⁾

128) 해군본부, 『NLL, 우리가 피로써 지켜낸 해상경계선: 북한의 NLL 해역 도발사』,

제2차 연평해전은 2002년 6월 29일 연평도 서남방 해상에서 발생했다. 북한 경비정은 6월 11일부터 수차례에 걸쳐 북한어선 단속을 이유로 NLL을 침범했다. 6월 29일 오전 9시 54분부터 10시 1분 사이에 북한 대형·중형 경비정들은 NLL을 침범했다. 한국 해군 고속정 편대는 차단기동을 진행했다. 북한 대형 경비정은 차단기동을 진행하던 참수리-357정을 향해 기습사격을 개시했다. 북한 대형 경비정은 RPG-7로 추정되는 대전차 로켓 85mm, 37mm, 14.5mm 함포로 일제사격을 시작했다. 한국 고속정은 40mm와 20mm포로 대응사격을 실시했다. 이날 교전으로 북한 대형 함병의 기습공격을 받은 참수리-357정이 대파되어 예인하던 중에 침몰했다. 참수리-357정은 윤영하 소령, 한상국 중사, 조천형 중사, 황도현 중사, 서후원 중사, 박동혁 병장 등 6명이 전사했고, 19명의 장병들이 부상을 당했다.¹²⁹⁾

대청해전은 2009년 11월 10일 대청도 동방 해상에서 한국 고속정이 북한어선 통제를 구실로 NLL을 침범한 북한 경비정을 저지하는 과정에서 발생했다. 북한 경비정의 NLL 침범은 2009년 9월~10월 사이에 크게 늘었다. 북한 경비정은 대청해전 이전까지 5회에 걸쳐 한국 해군 함정을 조준하고 유도탄을 발사하는 가상 기동 및 모의 공격훈련을 진행했다. 대청해전 당일에도 한국 해군은 NLL을 침범한 북한 경비정에 교정규칙에 따라 경고통신과 경고사격을 실시했다. 북한 중형 경비정은 한국 고속정 참수리-325정의 경고사격과 동시에 함포 50여발을 조준 사격했다. 한국 고속정은 자위권 차원에서 대응사격을 실시해서 북한 경비정을 격퇴했다. 이날 교전으로 북한 경비정은 함체가 손상됐고, 다수의 사상자가 발생했다.¹³⁰⁾

pp. 28~41.

129) 위의 책, pp. 47~55.

(나) 천안함 피격사건과 연평도 포격도발

천안함 피격사건은 2010년 3월 26일 오후 9시 22분 경 발생했다. 백령도 서남방 2.5km 해상에서 임무수행 중인 한국 해군 천안함이 북한 잠수정의 어뢰공격으로 침몰했다. 천안함 승조원 104명 중 46명이 전사했다. 북한 잠수함정은 천안함 피격사건 2~3일 전에 남포 기지나 비파곶 기지를 출발했고, NLL을 우회해서 백령도 근해로 잠입하여 경비임무 중인 천안함을 공격했고, 2~3일 후에 기지로 복귀한 것으로 추정된다. 2010년 3월 16일 백령도 서방 경비구역에 배치되어 경비작전을 수행하던 천안함은 어뢰 폭발충격으로 인해 함수함체와 함미함체로 절단됐고, 함미함체는 폭발과 함께 침몰했다. 함수함체는 우측으로 90도 기운 상태에서 부력을 잃고, 3월 27일 오후 1시 37분에 침몰했다. 국방부는 천안함 침몰원인을 규명하기 위해서 3월 31일부터 민·군 합동조사단을 구성했다. 조사단에는 민·군 전문가, 국회 추천 전문위원과 함께 미국·스웨덴·호주·영국 등 외국 전문가들이 참여했다. 조사단은 9월 13일 최종보고서를 국내외에 발표했다. 조사결과 천안함은 북한에서 사용하고 있는 고성능 폭약 250킬로그램 규모의 CHT-02D 어뢰가 수중폭발을 일으켰고 그때 발생한 충격파와 버블효과로 절단되어 침몰했음이 확인됐다.¹³¹⁾

연평도 포격도발사건은 2010년 11월 23일 오후 14시 34분부터 북한이 서해 연평도에 해안포와 방사포로 포격을 가하자 한국 해병대가 K-9자주포로 대응사격을 실시한 포격전이다. 해병대 연평부대는 북한의 포격도발 당일 월간 계획에 따라 정례적인 사격훈련을 실시했다. 사격훈련은 연평도 남서쪽 방향으로 NLL 남쪽에 위치한 한국 해상 사격구역에서 실시됐고, 해상사격에 따른 항행통보도 사전

130) 위의 책, pp. 61~69.

131) 위의 책, pp. 76~81.

에 고지했다. 북한은 오후 14시 34분부터 개머리 방사포 진지에서 연평도를 향해 포탄을 발사했다. 제1차 포격은 14시 46분까지 약 140발을 발사했다. 이중 60여발이 연평도 내 군부대와 민가에 떨어졌다. 연평부대는 K-9자주포 3문으로 무도 해안포 진지 막사를 향해 15시 15분까지 50여발의 1차 대응사격을 실시했다. 북한 개머리 방사포 진지에서는 15시 12분부터 15시 29분까지 연평부대 지휘소와 레이더 기지 일대를 향해 약 20여 발의 2차 포격을 실시했다. 연평부대는 15시 25분부터 15시 41분까지 30발의 3차 대응사격을 실시했다. 포격전 결과 한국 해병대는 2명 전사, 중상 5명, 경상 11명, 민간인은 2명 사망, 경상 4명의 인명 피해를 입었다. 그 외에 건물 133동과 전기·통신시설이 파손됐다. 북한은 무도 지역에서 두 자릿수 이상의 사상자가 난 것으로 파악됐다.¹³²⁾

(2) 남북한 해결노력: 성과와 한계

북한이 서해 NLL 상에서 무력도발을 감행하는 이유는 1953년 정전협정 이후 사실상의 해상경계선의 기능을 한 NLL을 부정하면서 1999년 자신들이 선포한 서해해상군사분계선을 관철시키려는 의도를 가지고 있기 때문이다. 한국정부는 2000년 6·15남북정상회담 이후 서해 NLL 문제를 평화적으로 관리·해결하기 위해서 북한과의 대화를 진행했다.

(가) 남북장성급군사회담(2004년 1차~2007년 6차)

남북한은 2004년 2월 3일부터 6일까지 열린 제13차 남북장관급 회담 합의에서 “한반도의 군사적 긴장완화를 위한 쌍방 군사당국자 회담을 조속히 개최”하는데 합의했다. 한국정부는 2004년 2월 23일

132) 위의 책, pp. 87~96.

관문점에서 남북장성급군사회담을 개최할 것을 북한에 제의했으나 대답을 받지 못했다. 2004년 5월 4일부터 7일까지 진행된 제14차 남북장관급회담에서 남북한은 “쌍방 군사당국자회담을 개최하는데 합의”했다. 제1차 남북장성급군사회담은 5월 26일 금강산에서 개최됐다. 제1차 회담에서는 서해상의 우발적 무력충돌방지 및 군사분계선 지역에서 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 기본입장만 교환했다.¹³³⁾

한국은 서해상에서 남북 함정 간 우발적 충돌을 방지하기 위한 방안으로 다음 4가지 구체적 조치를 제안했다. 첫째, 각 측 서해지역을 책임지고 있는 우리 측의 2함대사와 북측의 서해함대사간 직통전화선을 조속히 설치한다. 둘째, 해상에서 긴급 상황이 발생될 경우를 위해 모든 선박에 기본적으로 설치되어 있는 상선공통망(156.8MHz)을 공용주파수대로 지정 활용한다. 셋째, 유·무선 통신망에 문제가 생겼을 경우에 대비하여 남북 경비함정간 시각신호를 제정·활용한다. 넷째, 쌍방 간 불법어로행위 단속활동과 관련한 정보를 교환한다. 북한은 전연에서 상대방을 자극하는 선전을 중지하고 그 수단들을 제거하는 문제를 제기했다. 첫째, 6월 15일부터 전연일대에서의 모든 선전활동을 완전히 중지한다. 둘째, 8월 15일까지 확성기, 구호, 전광판 등 모든 선전수단을 전면 제거한다.¹³⁴⁾

남북한은 1차 회담에서 각자의 관심사를 드러냈다. 한국정부는 서해상에서 남북 함정 간 우발적 충돌을 방지에 집중했고, 북한은 군사분계선 지역에서 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 주력했다. 제2차 남북장성급군사회담은 2004년 6월 3일에서 4일에 열렸다. 남북한은 각자의 관심사를 수용하는 선에서 합의를 도출했다. 우선 서

133) “제1차 남북장성급회담,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/View.do>> (검색일: 2019.7.16.).

134) 위의 글.

해상에서 우발적 충돌방지를 위해 2004년 6월 15일부터 쌍방 함정이 항로미실, 조난, 구조 등으로 서로 대치하는 것을 방지하기 위해서 국제상선공통망을 활용하고, 보조수단으로 기류 및 발광신호를 제정하기로 했다. 또 서해상에서 제기된 의사교환은 서해지구에 마련된 통신선로를 이용하기로 했고, 이를 위해 2004년 8월 15일까지 서해지구 통신선로를 남북관리구역으로 늘여 각자 자기 측 지역에 통신연락소를 설치하고, 현대화하는데 협력하기로 했다. 남북한은 군사분계선 지역에서 2004년 6월 15일부터 모든 선전활동을 중지하고, 8월 15일까지 모든 선전수단을 3단계로 나누어 제거하고 어떤 경우에도 선전수단들을 다시 설치하지 않고 선전활동도 재개하지 않기로 합의했다.¹³⁵⁾

제3차 남북장성급군사회담은 2006년 3월 2일부터 3일까지 판문점에서 진행됐다. 이 회담에서 남북은 서해상 충돌방지 및 공동어로수역 설정문제를 중심의제로 협의했다. 한국은 서해상 우발충돌 방지를 위한 세부조치들의 미흡한 점을 보완하기 위한 충돌방지 개선 조치를 제시하고, 공동어로수역 설정 방안을 제안했다. 그러나 북한이 서해해상군사분계선 확정문제를 최우선으로 협의해야 한다고 주장하면서 합의를 도출하지 못했다. 북한은 서해상 우발적 군사적 충돌을 근원적으로 막고 공동어로를 실현하기 위해서 쌍방의 모든 주장들을 다 같이 대범하게 포기하고 서해해상군사분계선을 확정해야 한다고 주장했다.¹³⁶⁾

제4차 남북장성급군사회담은 2006년 5월 16일부터 18일까지 판

135) “서해해상에서 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/View.do>> (검색일: 2019.7.16.).

136) “제3차 남북장성급군사회담,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/View.do>> (검색일: 2019.7.19.).

문점에서 진행됐다. 이 회담에서도 서해상 충돌방지 및 공동어로수역 설정 문제에 대한 의견 차이를 좁히지 못했다. 한국은 제3차 회담에서 제기한 서해상 충돌방지를 위한 개선조치와 공동어로수역설정 문제 등 서해평화정착 방안에 대해서 협의할 것을 제의했다. 북한이 제기한 서해해상경계선 설정문제는 남북한의 관할 수역과 그 기준선인 NLL을 존중·준수하고 남북기본합의서의 군사분야 합의사항을 이행하는 토대위에서 제2차 국방장관회담을 개최해서 남북기본합의서의 군사분야 합의사항 이행문제와 함께 포괄적으로 협의할 수 있다는 입장을 제시했다. 그러나 북한은 제3차 회담과 같이 서해상 무력충돌을 방지하기 위해서는 근원적 문제인 서해해상군사분계선 문제를 협의해야 한다는 주장을 반복했다.¹³⁷⁾

제5차 남북장성급군사회담은 2007년 5월 8일부터 11일까지 판문점에서 열렸다. 한국은 서해해상에서 충돌방지를 위한 개선조치와 공동어로수역 설정 등에 대한 의제를 제시했다. 북한은 서해에서의 공동어로문제와 서해해상경계선, 북한민간선박의 해주직항 허용문제, 제주해협 통과문제 등을 제기했다. 남북한은 서해해상에서 군사적 충돌 방지와 공동 어로 실현을 위한 합의를 도출했다. 주요 합의 내용은 1) 서해 평화정착과 민족의 공영·공리 원칙에서 공동어로 실현, 2) 서해해상 군사적 충돌 방지와 공동어로 수역 설정과 관련한 문제 계속 협의, 3) 북측 민간선박들의 해주항으로 직항 문제 협의 등이다.¹³⁸⁾

제6차 남북장성급군사회담은 2007년 7월 24일부터 26일까지 판문점에서 개최됐다. 남북한은 서해해상에서의 군사적 충돌방지와

137) “제4차 남북장성급군사회담,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/View.do>> (검색일: 2019.7.19.).

138) “제5차 남북장성급군사회담 개최, 2007.5.8.~10., 판문점,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/View.do>> (검색일: 2019.7.19.).

공동어로 실현 등에 대해서 협의했으나 의견 차이를 좁히지 못했다. 한국은 공동어로수역을 북방한계선을 기준으로 시범적으로 설정·운영하고 서해해상에서의 평화가 정착되는데 따라 확대·실현하는 방안을 제안했다. 그러나 북한은 북방한계선을 인정할 수 없고, 새로운 서해해상경계선 설정문제를 우선적으로 협의하고, 공동어로구역은 북방한계선 이남에 설정해야 한다고 주장했다. 북한 선박의 해주항 직항로 이용문제는 남북 간 해운협력 차원에서 즉각 허용해달라고 요구했다. 남북한의 입장은 큰 변화가 없었다. 한국은 서해 합대사령부 간 직통전화 설치와 같이 쉬운 문제부터 단계적으로 협의해야 한다는 입장이었으나 북한은 군사적 긴장 완화의 근원적 해결을 위해서 서해해상경계선 문제를 우선적으로 논의할 것을 요구했다.¹³⁹⁾

(나) 제2차 남북정상회담 및 군사당국자회담

제2차 남북정상회담은 10월 2일부터 4일까지 평양에서 개최됐다. 남북한 정상은 10·4선언을 통해서 서해 NLL 문제에 대한 합의를 도출했다. 10·4선언 3항에서는 “남과 북은 서해에서의 우발적 충돌 방지를 위해 공동어로수역을 지정하고 이 수역을 평화수역으로 만들기 위한 방안과 각종 협력사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등 군사적 신뢰 구축조치를 협의하기 위하여 남측 국방부 장관과 북측 인민무력부 부장 간 회담을 금년 11월중에 평양에서 개최하기로 하였다”고 명시했다. 5항에서는 “남과 북은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 「서해평화협력특별지대」를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통

139) “제6차 남북장성급군사회담 개최, 2007.7.24.~26., 판문점 남측 평화의집,” <<http://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/View.do>> (검색일: 2019. 7.19.).

과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 하였다”고 합의했다.¹⁴⁰⁾

제2차 남북국방장관회담은 제2차 남북정상회담 합의에 따라 2007년 11월 27일부터 29일 사이에 평양에서 개최됐다. 남북한은 서해상에서의 충돌방지 및 평화보장 문제에 대해서도 합의했다. 한국은 서해해상에 공동어로구역을 설정하고, 이를 평화수역으로 확대·발전시키고, 서해 함대사간 직통전화 설치 등 충돌방지를 위한 당면 개선조치 마련을 제안했다. 북한은 서해해상에서의 불가침 문제를 집중 협의할 것을 제안했다. 북한은 서해해상 평화수역 및 공동어로구역 설정 문제가 해결되지 않는다면 해주특구, 공동어로, 한강하구 등 다른 문제들도 해결하기 어렵게 될 것이라고 주장했다. 이에 한국은 현 NLL을 인정하는 조건 하에서 공동어로구역을 먼저 설정하고 향후 평화수역으로 확대·발전하자고 제안했다.¹⁴¹⁾

남북한 국방장관은 서해해상에서의 충돌방지와 평화보장을 위한 대책 마련에 합의했다. 구체적으로 지금까지 관할하여 온 불가침경계선과 구역을 철저히 준수하기로 했고, 해상불가침경계선 문제와 군사적 신뢰구축 조치를 남북군사공동위원회를 구성·운영해서 협의·해결하기로 했다. 또한 공동어로구역과 평화수역 설정문제는 장성급군사회담에서, 서해충돌방지를 위한 군사적 신뢰구축 조치를 군사공동위원회에서 각각 협의하기로 했다.¹⁴²⁾

제7차 남북장성급군사회담은 2007년 12월 12일부터 14일 사이에

140) “남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaotal/View.do>> (검색일: 2019.7.19.).

141) “제2차 남북국방장관회담,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaotal/View.do>> (검색일: 2019.7.19.).

142) “「남북관계발전과 평화변영을 위한 선언」 이행을 위한 남북국방장관회담 합의서,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaotal/View.do>> (검색일: 2019.7.19.).

열렸다. 남북한은 서해해상에서의 공동어로구역과 평화수역 설정 문제를 논의했으나 입장 차이를 좁히지 못했다. 한국은 공동어로구역 및 평화수역 설정문제는 「서해평화협력특별지대」 구상이라는 틀 속에서 NLL 기준 공동어로구역 설정방안을 제시했다. 그러나 북한은 NLL 남측으로 평화수역을 설정하고, 그 안에 공동어로구역을 지정해야 한다고 주장했다. 결국 남북한은 공동어로구역 및 평화수역 설정에 대한 이견을 조정하지 못했다.¹⁴³⁾

(다) 성과와 한계

한국정부는 서해 NLL 문제를 평화적으로 해결하기 위해 노력했고, 일정한 성과를 거뒀다. 2004년 제2차 남북장성급군사회담에서는 서해 NLL상에서 남북합정 간 우발적 충돌 방지방안을 마련했고, 2007년 제2차 남북정상회담에서는 「서해평화협력특별지대」 설치에 합의했다. 먼저 2004년 제2차 남북장성급군사회담에서는 서해상에서 남북합정 간 우발적 충돌을 방지하기 위한 방안을 마련했다. 남북한은 서해상에서 우발적 충돌방지를 위한 남북합정 간 연락체계를 마련했고, 서해지구 통신선로를 이용하기로 합의했다. 또 북한의 요구를 수용해서 군사분계선 지역에서 모든 선전활동을 중지하고, 선전수단들을 3단계로 나누어 제거하고, 어떤 경우에도 선전수단을 다시 설치하지 않고 선전활동도 재개하지 않기로 합의했다.

제2차 남북정상회담에서는 해주지역과 주변해역을 포괄하는 「서해평화협력특별지대」 설치, 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구공동이용 등을 적극 추진하기로 합의했다. 그러나 남북정상회담에서는

143) “제7차 남북장성급군사회담,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/View.do>> (검색일: 2019.7.19.).

구체적인 사업추진방안을 도출하지 못했다. 사업추진방안에 대한 논의는 남북국방장관회담으로 넘겼다. 남북정상합의에 따라 열린 제2차 남북국방장관회담에서는 남북한이 지금까지 관할해 온 불가침경계선과 구역을 철저히 준수하고, 공동어로구역과 평화수역 설정문제는 장성급 군사회담에서 협의하기로 했다.

남북한이 서해 NLL 문제를 해결하기 위한 합의를 도출했음에도 불구하고, 정책추진과정에서 일정한 한계에 부딪혔다. 서해 NLL 문제에 관한 남북한의 합의는 이행되지 않았다. 남북한이 서해 NLL 지역에서 우발적 무력충돌을 방지하기 위해서 2010년 이전에 약속한 모든 합의는 지켜지지 않았다. 북한은 남북한 간 합의를 무시하고 서해 NLL 상에서 고강도 군사도발을 감행했다. 남북 합정 간 우발적 충돌 방지 방안은 북한이 천안함 폭침사건과 연평도 포격도발을 일으키면서 지켜지지 않았다.

서해 NLL 지역에서 공동어로구역과 평화수역 설정문제는 합의 도출에도 실패했다. 북한은 서해 NLL을 인정하지 않았고, 자신들이 주장하는 서해해상경계선 설정을 지속적으로 주장했다. 북한은 1999년 조선서해해상군사분계선 및 서해 5개 섬 통항질서를 일방적으로 선포했다. 북한이 서해 NLL을 인정하지 않는 조건에서 남북 공동어로수역 설정과 북한 민간선박 해주 직항 허용 문제는 해결점을 찾지 못했다. 「서해평화협력특별지대」 설치는 남북정상회담에서 원칙적 합의를 했을 뿐 사실상 논의가 중단됐다.

다. 협력 방안

(1) 추진개요

한국정부는 서해 NLL 해역에서 남북한 협력의 목표를 설정하고 이를 실현하기 위해 노력해야 한다. 첫째, 남북한 군사적 충돌이 이루어지는 서해를 평화의 바다로 전환해야 한다. 둘째, 서해 NLL을 둘러싸고 해상군사분계선에 대한 이견이나 갈등이 표출되지 않도록 설득해야 한다. 셋째, 남북한의 우발적 군사충돌방지를 제도화해야 한다. 넷째, 그동안 군사적 충돌이 빈번하게 발생했기 때문에 남북한의 군사적 신뢰구축을 선도하는 장으로 활용해야 한다. 다섯째, 서해 NLL 협력은 남북한 공동의 이익을 추구하는 원칙을 가지고 추진해야 한다.¹⁴⁴⁾

서해 NLL 협력은 핵심 추진과제가 있다. 첫째, 서해 우발적 군사충돌 방지를 위한 조치를 이행해야 한다. 남북한은 6·4합의를 전면 복원·이행하고, 남북한 해군은 별도의 주파수를 활용한 통신을 실시하고, 동·서해 함대사 간 핫라인(hotline)을 가동해야 한다. 둘째, 남북한이 서해 NLL을 존중하는 원칙을 가지고 해상경계선 문제로 인한 갈등이 발생하지 않도록 관리해야 한다. 셋째, 서해 NLL을 기준으로 평화수역 및 공동어로구역을 설정·운영함으로써 서해 어민들의 공동이익을 창출해야 한다. 넷째, 남북한 간 군사적 신뢰구축 및 군비통제를 통한 평화를 제도화해야 한다. 남북한은 군사적 무력충돌 방지 및 신뢰구축을 통해 군비통제로 나가야 한다.¹⁴⁵⁾

서해 NLL 협력추진은 북핵 문제로 인한 대북제재를 고려해서 추진해야 한다. 국제사회의 대북제재를 위반하면서 남북협력을 추진

144) 문성묵, “서해 NLL 협력,” (통일연구원 자문회의 자료, 2019.9.27.).

145) 위의 글.

하기는 어렵기 때문이다. 한국정부는 서해 NLL 협력을 단계적으로 추진해야 한다. 먼저 기반조성단계에서는 대북제재를 위반하지 않는 범위 내에서 서해 NLL에서 남북한 협력 사업을 추진해야 한다. 서해 NLL에서 남북한 협력은 대북제재의 구조적 제약 내에서 실행할 수 있는 협력 사업을 우선적으로 추진함으로써 남북한 간 신뢰구축, 협력 기반 조성, 군사적 긴장 완화를 추진해야 한다. 기반조성 단계에서 추진과제는 중국어선 불법조업 단속, 서해 우발적 충돌 방지 전면 복원·이행, 서해5도 어장 확대, 서해 수산협력 공동연구·공동실태조사, 서해 역사·관광벨트 공동조사 및 R&D, 서해 유네스코 세계지질공원 추진 등이다.

실질추진단계는 대북제재가 해제된 이후에 본격적으로 서해 NLL 협력 사업을 추진한다. 대북제재가 해제된 이후 남북한은 정전협정을 평화협정으로 전화하는 등 한반도의 안보상황의 대전환이 이루어진다는 전제하에 군사적 신뢰구축 확대 및 본격적인 군비통제를 추진할 수 있다.¹⁴⁶⁾ 또한 남북한이 평화체제를 구축하고, 남북 교류와 경제협력을 활성화함으로써 서해 NLL 상에서 남북한이 실질적 협력을 진행할 수 있다. 실질추진단계에서 추진과제는 남북공동어로수역 설정, 서해평화협력특별지대 조성, 서해 수산협력 추진, 서해 역사·관광벨트 추진 등이다.

서해 NLL에서 남북한 협력 사업 추진은 북한의 태도가 중요하다. 북한이 한국정부와 대화를 거부하는 상황에서는 남북한 협력을 추진하기 어렵기 때문이다. 북한이 남북관계 개선 의지를 가지고 남북관계에 호응할 때, 남북한 협력 사업을 추진할 수 있다. 한국정부는 서해 NLL 상에서 남북한 정상 간 합의를 이행하기 위한 당국 간 협의를 통해서 군사 분야와 경제 분야에서 남북한 협의기구를 구

146) 위의 글.

성하고, 협력 사업을 추진해야 한다. 남북협력 추진과정에서는 북한의 NLL 무효화 주장을 일축하고, 남북한 NLL 준수를 전제로 단계적으로 NLL의 군사적 의미를 경제적 의미로 전환해야 한다.

(2) 추진과제

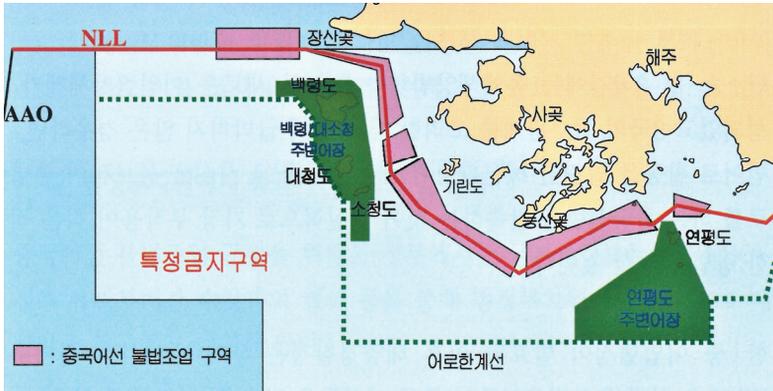
(가) 기반조성단계

1) 중국어선 불법조업 단속

중국 어선들은 매년 일일 평균 200여척 정도가 서해 NLL 부근에서 불법조업을 한다. 서해 NLL을 넘어 한국 수역에서 조업하는 중국 어선들도 많다. 한국 단속합정이 접근하면, 중국 어선들은 NLL을 넘나들면서 꽃게뿐만 아니라 홍어·우럭·놀래미와 치어들까지 싹쓸이한다. 중국어선의 불법조업으로 인한 어획량 감소와 어족자원 고갈로 인한 피해는 고스란히 한국어민들에게 돌아간다. 2003년 이후 서해 NLL 부근에서 중국 어선들이 크게 늘어나면서 불법조업 단속에 어려움이 커지고 있다.¹⁴⁷⁾ 아래 그림은 서해 NLL부근에서 불법 조업하는 중국어선 분포현황이다. 중국 어선들은 NLL을 넘나들면서 불법적으로 조업한다.

147) 국방부, 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』, p. 40.

〈그림 11-23〉 중국어선 분포현황



출처: 국방부, 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』, p. 41.

서해 NLL 해역에서 중국 어선들의 불법조업을 막기 위해서는 남북한 당국이 긴밀하게 협력해야 한다. 서해 NLL 해역에서 중국 어선들의 불법조업 단속은 대북제재 상황에서도 남북한이 협력할 수 있는 사안이다. 서해 NLL 해역에서 중국어선 불법조업 단속 문제를 논의하기 위한 남북한 당국 간 대화를 진행해야 한다. 무엇보다도 서해 NLL 해역에서 불법 조업하는 중국 어선에 관한 정보를 교환해야 한다. 중국 어선들의 불법조업에 관한 정보교환은 2008년 5월 이후 중단됐다. 남북한 당국의 중국 어선들의 불법조업에 관한 정보교환은 2018년 평양정상회담을 계기로 재개됐다. 남북한은 2018년 11월 2일에 중국 불법조업 선박에 관한 정보교환을 재개했다.

중국 어선의 불법조업을 막기 위한 근본적 해결방안은 북한이 중국 어선들에게 서해 NLL 해역의 조업권을 판매하지 않는 것이다. 서해 NLL 해역에서 중국 어선들에 대한 조업권 판매 문제가 해결되지 않으면 중국 어선들의 불법조업 문제가 반복될 수밖에 없기 때문이다. 그동안 북한이 외화벌이를 위해서 서해 NLL 해역 조업권은 물론이고, 한국 해역 조업권까지 중국 어선들에 팔았다는 의혹이 제

기되었다.¹⁴⁸⁾ 실제로 중국 어선들이 위의 그림과 같이 서해 NLL 해역을 넘나들면서 조업하는 것으로 볼 때, 북한이 중국 어선들에게 조업권을 판매했을 개연성이 있다.

대북제재 상황에서 한국정부가 중국 어선들의 조업을 막기 위해서 북한의 조업권을 살 수는 없다. 남북한이 협력할 수 있는 방안은 서해 NLL 해역에서 남북한이 공동 조업을 진행하고, 북한 해역에서 조업한 어획물의 일정 비율을 북한 측에 현물로 배분하는 것이다. 북한이 이를 수용한다면, 서해 NLL 해역에서 중국 어선들의 불법 조업 문제를 해결할 수 있을 것이다.

2) 서해5도 어장 확대 추진

서해 NLL 부근 해상은 군사적 충돌 위험이 높기 때문에 조업규제 조치로 인해서 한국 어선들이 조업하지 못하는 지역이 많다. 한국 정부는 서해5도 NLL 남측 수역에서 어장확대·조업시간 연장을 지속적으로 추진하고 있다. 해양수산부는 2016년 9월 30일 서해5도 연평도 어장확대·조업시간 연장 조치를 발표했다. 어장 확대는 801km²에서 815km²로 14km² 확장했고, 조업시간은 꽃게 주 조업철인 4~5월과 10~11월에는 주간 일출 30분 전에서 일몰 후 1시간까지 연장했다. 연평도 어장은 1969년 2월 280km² 규모로 설정된 후 6차례에 걸쳐 확장됐다. 그러나 남북 접경수역의 안보적 특수성으로 인해 주간에만 한정적으로 조업할 수 있다.¹⁴⁹⁾

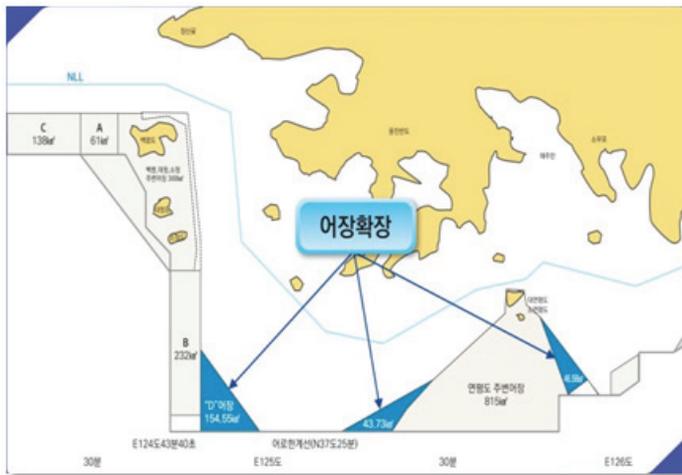
해양수산부는 2019년 2월 26일에 서해5도 어장 확대, 조업시간 연장, 민통선 북상·완화 조치를 발표했다. 이번 조업규제개선 조치

148) 한상미, “북한, 중국 어선에 조업권 판매 가능성,” *VOA*, 2016.6.13., <<https://www.voakorea.com/a/3373632.html>> (검색일: 2019.8.27.).

149) 해양수산부 보도자료, “서해 5도 연평도, 어장 확대·조업시간 연장한다.” 2016.9.29., <<http://www.nof.go.kr/article/view.do?menuKey=971&boardKey=10&articleKey=13488>> (검색일: 2019.8.20.).

로 여의도 84배 면적(245km²) 어장이 어로한계선 북쪽으로 확장됐다. 기존 어장 면적에 약 15%가 증가했다. 연평어장은 815km²에서 905km²로 늘어났고, B어장 동측 수업에 154.55km² 면적의 새로운 D어장을 신설했다. 이번 어장 확장은 1992년 280km² 확장 후 10여 차례 어장 확장 중에서 최대 규모다. 또 55년 만에 일출 전, 일몰 후 30분씩 총 1시간 동안 야간 조업을 허용했다. 연평도 등대는 45년 만에 점등했다. 해양수산부는 남북평화의 정착과 경비자원 확충 등 서해 5도를 둘러싼 여건이 개선될 경우 추가적으로 2단계, 3단계로 어장 확장과 조업시간 연장을 추진할 계획임을 밝혔다.¹⁵⁰⁾

〈그림 II-24〉 서해5도 어장 확장



출처: 해양수산부 보도자료, “서해 5도 연평도, 어장 확대·조업시간 연장한다.” 2016.9.29., <<http://www.nof.go.kr/article/view.do?menuKey=971&boardKey=10&articleKey=13488>> (검색일: 2019.8.20.); 조정훈, “서해5도 야간조업 55년 만에 재개,” 『통일뉴스』, 2019.2.20., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=127881>> (검색일: 2019.8.20.).

150) 조정훈, “서해5도 야간조업 55년 만에 재개,” 『통일뉴스』, 2019.2.20., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=127881>> (검색일: 2019.8.20.).

3) 해양평화지대(공원) 지정 추진

국가 간 접경연안의 갈등·분쟁지역을 해양평화지대로 지정·관리해서 군사적 갈등을 완화하고 평화를 정착한 사례들이 있다. 대표적인 사례가 1950년대부터 갈등을 빚었던 이스라엘과 요르단 간 접경 지역에 위치한 홍해해양평화공원이다. 이스라엘과 요르단은 1994년에 요르단-이스라엘 평화협정에 서명하면서 아카바 만에 현존하는 무력철수, 아카바 만 항행의 안전·자유 보장, 관광증진을 위한 공동 협력, 환경 보호 및 개선, 에너지 공동 이용, 아카바/아일랏 공동 개발, 아카바 만의 환경개선과 산호초 보호 등을 명시했다.¹⁵¹⁾

남북한 간 군사적 갈등·분쟁이 빚어지는 서해 NLL 수역의 경우에도 해양평화지대나 해양평화공원을 추진함으로써 남북한 간 군사적 긴장을 완화할 수 있다. 이 사업을 추진하기 위해서는 해양평화지대(공원) 지정을 위한 남북한 및 국제기구 컨소시엄을 구성해야 한다. 또 해양평화지대(공원) 지정을 위한 남북한 공동 연구 사업을 통해 해양평화지대(공원) 지정 및 운영방안을 추진해야 한다.¹⁵²⁾

서해5도는 남한에서는 보기 드물게 25억 년 전부터 10억 년 전의 지층이 다수 분포됐다. 특히 백령·대청지역은 학술적·경관적 가치가 높은 국제급 지질로써 중국-한국의 충돌 특성 연구와 10억 년 전·후 대륙판의 이동 역사를 규명할 수 있는 핵심지역으로 평가받는다. 이 지역은 2019년 6월 28일 국가지질공원에 지정됐고, 2020년 유네스코 세계지질공원 등재를 추진하고 있다. 서해5도 세계지질공원 추진은 남북평화지질공원 협력 사업을 추진할 수 있는 길을 열었다. 특히 남북평화지질공원 사업은 북한도 가입한 UN의 지속가

151) 황진희 외, 『남북한 해양접경지역 공동활용방안』 (서울: 한국해양수산개발원, 2009), p. 183.

152) 위의 책, p. 184.

능발전목표 관련 사업을 남북공동사업으로 추진해서 북한의 경제발전, 환경보호, 해양생태계·생물자원 보전, 해양 공간관리 등 국제기구의 지원·협력을 끌어낼 수 있는 사업이 될 수 있다.¹⁵³⁾

4) 서해 우발적 충돌 방지 전면 복원·이행

1990년대 이후 서해 NLL 해역에서는 북한함정의 월선과 무단침범으로 인해 남북함정 간 빈번한 무력충돌이 발생했다. 한국정부는 서해 NLL 상에서 남북한의 우발적 무력충돌 방지하기 위해 노력했다. 실제로 남북한은 2004년에 ‘서해해상에서 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서(이하 64합의서)’ 도출에 성공했다. 그러나 2009년 이후 남북한 합의는 이행되지 않았다. 천안함 폭침과 연평도 포격도발 사건이 발생하면서 서해상에서 남북한 무력충돌은 최고조에 이르렀다. 6·4합의서는 2018년 9월 평양정상회담에서 복원하기로 합의했다. 서해상 무력충돌방지는 남북한 당국이 의지만 있다면, 언제든 복원해서 추진할 수 있는 사안이다.

서해상 무력충돌방지는 남북한의 합의와 파기, 남북한 정상의 전면적 복원·이행 약속을 거쳤다. 한국정부는 제1차 남북정상회담이후 남북장성급군사회담을 통해서 서해상 우발적 무력충돌방지문제를 제기했다. 남북한은 2004년 5월 26일 금강산에서 열린 제1차 남북장성급군사회담에서 서해상의 우발적 무력충돌방지를 논의했다. 한국 측은 세부방안으로 남북 서해함대사간 직통전화 설치·운영, 경비함정 간 공용 주파수 설정·운영, 시각신호 제정·활용, 불법어

153) 정창교, “서해5도 지질유산 11곳 국가지질공원 인증 본격 추진,” 『국민일보』, 2017. 4. 10., <<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0011389629&code=61122012&cp=nv>> (검색일: 2019.9.21.); 김○○, “서해 북방한계선 협력,” (통일연구원 NLL 포럼 자료, 2019.9.19.~20.).

로행위 단속활동 관련 정보 교환 등 4가지를 제시했다. 반면 북한 측은 서해상에서 우발적 충돌방지조치에 대해 언급하지 않고, 군사분계선 지역에서 선전활동을 중지하고 그 수단들을 제거할 것을 주장했다.¹⁵⁴⁾ 제1차 남북장성급회담에서는 남북한의 상호 관심사가 다르다는 것을 확인했다. 한국정부는 서해상의 우발적 무력충돌방지를 제안했으나 북한은 군사분계선 지역에서 선전활동 중지와 선전수단 제거 문제를 제안했기 때문이다.

2004년 6월 3~4일 설악산에서 열린 제2차 남북장성급군사회담에서는 서해 해상에서 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거 문제를 담은 6·4합의서를 도출했다. 제1차 남북장성급군사회담에서 남북한의 요구를 서로 수용한 결과였다. 남북한은 6·4합의서를 통해서 서해해상에서 우발적 충돌방지를 위해서 2004년 6월 15일부터 다음 조치를 이행하기로 했다. 첫째, 쌍방 함정들이 서로 대치하지 않도록 통제, 둘째, 상대측 함정과 민간 선박에 대한 부당한 물리적 행위 금지, 셋째, 쌍방 경비함정 간 상호대치·오해방지를 위해 국제상선공통망(156.80Mhz·156.60Mhz) 활용, 넷째, 보조수단으로 기류·발광 신호규정 제정·활용, 다섯째, 제3국 어선들의 불법어로활동 단속관련 외교적 해결을 위한 상호협력 및 불법조업 선박의 동향관련 정보교환, 여섯째, 서해상에서 제기된 문제관련 의사교환은 당분간 현 서해지구 통신선로 이용하고, 8·15까지 서해지구 통신선로를 남북관기구역으로 따로 늘여 자기측 지역에 통신연락소를 설치하며, 현대화에 상호협력 등이었다.¹⁵⁵⁾

154) “제1차 남북장성급회담,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltal/View.do>> (검색일: 2019.7.16.).

155) “서해해상에서 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltal/View.do>> (검색일: 2019.7.16.).

남북한은 2004년 6월 10일부터 12일 사이에 개성에서 6·4합의서 이행방안을 논의하기 위한 장성급군사회담 제1차 실무대표회담을 개최했다. 이 회담에서는 6·4합의서 이행을 위한 부속합의서를 체결했다. 부속합의서에서 서해해상에서의 우발적 충돌방지 조치의 요지는 첫째, 남북 서해 합정 간 공용주파수 설정·운영, 둘째, 기류 및 발광 신호 제정·활용, 셋째, 불법조업선박의 동향과 관련한 정보 교환, 넷째, 서해해상에서 우발적 충돌방지를 위한 통신선로 및 통신연락소 설치·운영, 다섯째, 통신운영 등이다. 부속합의서에서는 남북한 합정 간 통신체계를 상세하게 규정했다. 이로써 남북한은 서해해상에서 우발충돌 발생가능성을 예방하고 충돌발생 시에 확산을 방지할 수 있는 긴급연락체계를 구축했다.¹⁵⁶⁾

2007년 11월 27일부터 29일 사이에 열린 제2차 남북국방장관회담에서는 서해해상에서의 충돌방지를 위한 실제적 대책을 협의했다. 남북한은 서해상 군사적 긴장완화와 충돌방지를 위해 공동어로 구역과 평화수역을 조속히 설정하자는데 인식을 같이하고 남북 장성급군사회담에서 빠른 시일 내에 협의·해결하기로 합의했다. 평화수역은 공동어로구역에 해군 경비함정의 출입을 금지하는 대신 경찰·행정조직 중심의 남북 공동 관리 기구를 설치·운영함으로써 남북 간 우발적 무력 충돌가능성을 차단하고 상호 협력 사업을 확대해 나가자는 개념으로 동 구역에는 별도의 법·제도가 적용되도록 추진한다는 공감대를 형성했다. 또 서해해상에서 공동어로구역을 지정하고 평화수역화하기 위한 실질적 협의기반을 마련하기로 했다. 계

otal/View.do.> (검색일: 2019.7.16.).

156) 국방부, 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』, p. 51: “「서해해상에서 우발적 충돌방지와 군사분계선지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」의 부속합의서(2004.6.12),” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtalotal/View.do>> (검색일: 2019.9.10.).

다가 서해상에서 충돌방지를 위한 군사적 신뢰보장조치를 남북군사공동위원회에서 협의·해결하기로 했다.¹⁵⁷⁾

그러나 서해상에서 우발적 무력충돌을 방지한다는 남북한의 합의는 오래가지 않았다. 2009년에 서해상에서 대청해전이 발생했다. 북한 경비정이 북한어선 통제를 구실로 NLL을 빈번하게 침범하고, 한국군이 고속정으로 이를 저지하는 과정에서 교전이 발생했다. 북한은 2010년에 천안함 폭침사건과 연평도 포격사건을 연달아 일으켰다. 서해상 우발적 충돌방지 합의는 이행되지 않았고 군사적 충돌을 막지 못했다. 또 국제사회의 대북제재가 지속되면서 서해 NLL 해역에서 남북한 협력이 어려운 상황이다. 남북한은 서해 NLL 해역에서 군사적 충돌방지와 신뢰구축을 추진해야 한다.

남북한은 2018년 9월 평양정상회담에서 2004년 채택됐던 6·4합의서를 복원하기로 합의했다. 평양공동선언에서는 「판문점선언 군사분야 이행합의서」를 부속합의서로 채택했다. 군사분야합의서에서는 2004년 6월 4일 제2차 남북장성급군사회담에서 서명한 ‘서해 해상에서의 우발적 충돌 방지’에 관련 합의를 재확인하고, 전면적으로 복원 이행해 나가기로 합의했다.¹⁵⁸⁾ 2018년 10월 26일 열린 제10차 남북장성급군사회담에서는 「판문점선언 군사분야 이행합의서」를 이행하기로 합의했다.¹⁵⁹⁾ 남북은 2018년 11월 2일에 2008년 5월 이후 중단되었던 제3국 불법조업 선박에 관한 정보교환을 재개했다. 이로써 6·4합의는 중단된 지 10여 년 만에 복원됐다.

남북한은 6·4합의 이행과정에서 발생했던 문제를 점검하고, 시정

157) “「남북관계발전과 평화번영을 위한 선언」 이행을 위한 남북국방장관회담 합의서,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/View.do>> (검색일: 2019.9.10.).

158) “역사적인 ‘판문점선언’ 이행을 위한 군사분야 합의서.”

159) “제10차 남북장성급군사회담 보도문,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/View.do>> (검색일: 2019.9.10.).

방안을 마련해야 한다. 예컨대 함정 간 통신은 시험교신 시간을 설정하고 상대방이 호출하면 반드시 응답하도록 의무화해야 한다. 불법조업 어선 정보교환은 북한 측 정보의 신뢰성과 정확성을 제고하는 방안을 마련해야 한다. 또 국제상선공통망이 아니라 남북해군 간 직접 소통할 수 있는 별도의 통신채널을 가동해야 한다. 현재 국제상선공통망은 모든 선박이 함께 듣고 있기 때문에 긴밀한 사안의 소통을 제한할 수밖에 없다. 함정 간 교신은 별도의 주파수를 설정해서 남북 해군이 직접 소통해야 한다.¹⁶⁰⁾

5) 군사적 신뢰구축

남북한은 서해 NLL 해역에서 군사적 신뢰를 구축하기 위해 노력해야 한다. 남북한 간 군사적 신뢰구축을 위해서는 무엇보다도 남북 함대사 간 핫라인을 개설해야 한다. 남한의 2함대사와 북한의 서해함대사 간에 직통전화를 설치해야 한다. 직통전화는 사령관 집무실과 상황실에 각각 연결해서 24시간 상시 소통이 가능하게 운영해야 한다. 서해에서 핫라인 운영 이후에는 동해로 확대 적용을 추진해야 한다. 둘째, 남북 함대사 간 핫라인에 이어 해군 작전사령관-북한 상응한 조직과 합참의장-총참모장 간 핫라인도 확대·추진해야 한다.¹⁶¹⁾

남북한 군사적 신뢰구축을 위해서는 북한이 서해 NLL을 인정하고 준수해야 한다. 서해 NLL 해역에서 남북한 군사적 무력충돌의 원인은 북한이 서해 NLL을 인정하지 않았기 때문이다. 남북한이 서해 NLL을 준수하지 않는 조건에서는 군사적 신뢰구축이 어렵고, 남북한 간 무력충돌 가능성도 커진다. 북한이 서해 NLL을 인정·준수

160) 문성묵, “서해 NLL 협력.”

161) 위의 글.

하면, 해주항 직항로 설정을 비롯해서 북한의 편의를 제공하는 조치를 추진할 수도 있다.¹⁶²⁾

(나) 실질추진단계

1) 남북공동어로수역 설정

남북공동어로는 1982년 2월 전두환 정부가 북한에 제안한 20개 시범사업에 포함됐다. 그러나 남북한의 대치 상황에서 남북공동어로는 진전되지 못했다. 남북공동어로수역 설정 문제는 남북경제협력추진위원회 제10차 회의 합의에 따라 논의를 시작했다. 2005년 7월 25~27일 개성에서 남북수산협력실무협의회 제1차회의는 남북공동어로수역에 관한 두 가지 합의 내용을 도출했다. 첫째, 서해상 일정한 수역을 정하여 공동어로를 진행하기로 했다. 공동어로 수역과 공동어로 시작 시기는 남북군사당국회담에서 합의되는데 따라 확정하고, 공동어로에서의 어로기간, 어선 수 및 어구 이용, 입어료 등은 남북이 합의하여 정하기로 했다. 둘째, 서해에 정해지는 공동어로수역에서 남북의 어선이 아닌 불법어선들의 어로활동방지를 위해 출입통로차단 등 필요한 조치를 취하는데 상호 협력하기로 했다.¹⁶³⁾

그러나 남북공동어로수역 설정 합의는 실행되지 않았다. 2006년 이후 개최된 제3~6차 남북장성급군사회담에서 남북한이 합의 도출에 실패했기 때문이다. 제3~4차 남북장성급군사회담에서 한국 측은 남북공동어로수역 설정문제를 지속적으로 제기했다. 그러나 북한 측이 서해해상에서 군사적 충돌방지를 위한 근원적 문제인 서해

162) 위의 글.

163) “남북수산협력실무협의회 제1차회의(2005.7.25~27. 개성),” 통일부 남북회담본부 홈페이지, <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/View.do>> (검색일: 2019. 8. 27.).

해상군사분계선 설정문제를 우선적으로 해결해야 한다고 주장하면서 논의가 중단됐다.¹⁶⁴⁾ 제5차 남북장성급군사회담에서는 공동어로 수역 실현을 서해 평화정착, 공영·공리 도모의 원칙을 가지고 지속적으로 협의하기로 합의했다. 한국 측에서 제기한 공동어로·바다목장 문제를 본격적으로 협의할 수 있는 토대가 마련됐다.¹⁶⁵⁾

제5차 남북장성급군사회담 이후 남북공동어로수역 설정 문제가 진전될 것 같은 분위기였다. 그러나 제6차 남북장성급군사회담에서 남북공동어로수역에 대한 논의가 결렬됐다. 한국 측은 공동어로수역을 NLL을 기준으로 동일 면적의 수역에서 시범적으로 설정·운영하고, 서해상에서 평화가 정착되는데 따라 확대하자는 입장이었다. 그러나 북한 측은 서해 NLL을 인정할 수 없고, 새로운 서해해상경계선 설정문제를 우선적으로 협의한다고 주장했다. 또 공동어로구역은 NLL 이남에 설정할 것을 요구했다.¹⁶⁶⁾ 서해 공동어로수역에 관한 남북한의 구상은 아래의 그림과 같다. 남북공동어로수역은 NLL에 대한 남북한의 근본적 이견으로 인해서 진전되지 않았다.

164) “제3차 남북장성급군사회담,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/View.do>,> (검색일: 2019.7.19.).

165) “제5차 남북장성급군사회담 개최, 2007.5.8.~10., 판문점,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/View.do>,> (검색일: 2019.7.19.).

166) “제6차 남북장성급군사회담 개최, 2007.7.24.~26, 판문점 남측 평화의집,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/View.do>,> (검색일: 2019.7.19.).

〈그림 11-25〉 남북한 공동어로수역 구상



출처: 황진희 외, 『남북한 해양 접경지역 공동활용 방안』 (서울: 한국해양수산개발원, 2009), p. 74.

남북한은 실질추진단계에서 공동어로구역을 설정하여 남북한 어선들이 안전하고 자유롭게 조업하도록 군사적 보장조치를 취해야 한다. 또한 북한이 중국에 조업권을 판매하지 않고, 남북한 어민들이 주도적으로 조업해서 일정한 이익을 공유할 수 있는 방안을 마련해야 한다.¹⁶⁷⁾

2) 서해평화협력특별지대 조성

남북 정상은 2007년 10·4 남북공동선언에서 “남과 북은 해주지역과 주변 해역을 포괄하는 서해평화협력특별지대를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 하였다”고 합의했다.¹⁶⁸⁾ 서해평화협력특별지대는 서해 NLL을 평화수역으로 설정해서 군사적 긴장을 완화하고, 경제적 협력을 통해 평화

167) 문성묵, “서해 NLL 협력.”

168) “남북관계발전과 평화변영을 위한 선언,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/View.do>> (검색일 2019.9.9.).

를 정착시키려는 의도를 담고 있다. 제2차 남북정상회담에서 노무현 정부가 공동어로 수역과 평화수역, 해상평화공원, 한강하구 공동이용수역, 서해공동경제특별구역 등을 표시한 지도는 아래의 그림과 같다.

〈그림 II-26〉 2007년 10월 남북정상회담 때 노무현 정부가 작성한 지도



출처: 이장희, “한강하구 자유항행을 위한 조치와 군사정전위,” (경기연구원 공동 워크숍 자료, 2019.2.21., 경기연구원) p. 9.

2007년 11월 27일부터 29일 사이에 평양에서 열린 제2차 남북국방장관회담에서는 서해평화협력특별지대에 대한 군사적 보장대책을 수립하기로 합의했다. 구체적 사항은 첫째, 공동어로, 한강하구 공동이용 등 교류협력 사업에 대한 군사적 보장 대책을 별도로 군사 실무회담에서 최우선적으로 협의·해결하기로 했다. 둘째, 북측 민간선박들의 해주항 직항을 허용하고, 이를 위해 항로대 설정과 통항 절차를 포함한 군사적 보장조치를 추진하기로 했다.¹⁶⁹⁾

169) “「남북관계발전과 평화번영을 위한 선언」 이행을 위한 남북국방장관회담 합의서,” <https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/aa/usrtalkmanage/List.do?tab=1> (검색일: 2019.9.10.).

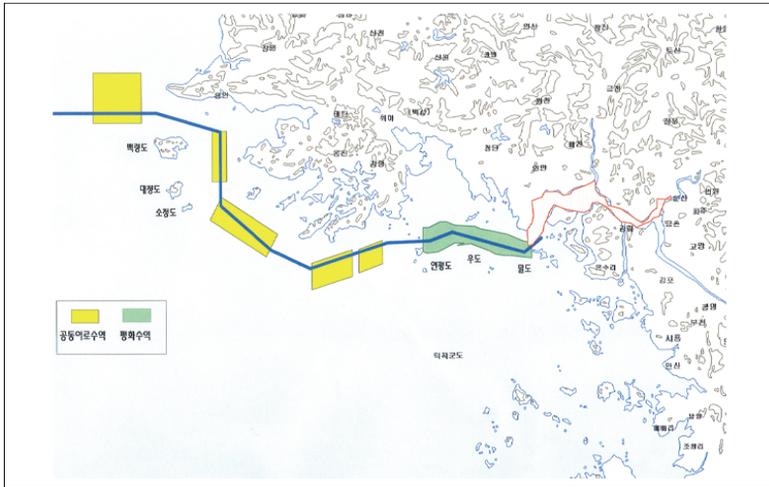
서해평화협력특별지대 사업은 제1차 2007년 11월 14일부터 16일 사이에 서울에서 열린 제1차 총리회담에서 구체화됐다. 이 회담에서는 서해평화협력특별지대의 5개 세부사업이 구체화됐다. 5개 세부 사업은 해주 경제특구 건설, 해주항 활용, 한강하구 공동이용, 민간 선박의 해주 직항로 통과, 공동어로구역과 평화수역 등이다. 총리회담에서는 서해평화협력특별지대를 추진할 기구를 구성하기로 합의했다. 서해평화협력특별지대 조성 문제는 이원적 논의구조를 갖췄다. 서해평화협력특별지대 사업추진은 서해평화협력특별지대추진 위원회에서 논의하고, 이를 군사적으로 보장하는 문제는 남북 군사 당국 간 회담에서 논의했다.

서해평화협력특별지대추진위원회 제1차 회의는 12월 28일부터 29일까지 개성에서 개최됐다. 이 회담에서는 해주특구 및 해주항 개발 이용, 한강하구 공동이용, 서해공동어로 등 서해평화협력특별지대 설치와 관련한 제반문제들을 논의했고, 합의를 채택했다. 합의서에서는 첫째, 해주경제특구 건설을 개성공업지구와 연계 발전, 둘째, 해주항 개발, 셋째, 남북장성급군사회담에서 공동어로구역과 평화수역이 설정되는데 따라 공동어로 실시, 넷째, 한강하구 단계적 개발 공동이용, 다섯째, 서해평화협력특별지대추진위원회 제2차회의 2008년 상반기 개최 및 「해주경제특구협력분과위원회」·「해주항 개발협력분과위원회」·「한강하구협력분과위원회」·「공동어로협력분과위원회」 개최 문서로 협의·확정을 합의했다.¹⁷⁰⁾

한국정부가 제안한 공동어로 수역 및 평화수역은 아래의 그림과 같다. 서해 공동어로 수역은 연평도에서 백령도 부근의 NLL 주변 수역이다. 평화수역은 연평도-우도-말도에 걸쳐있는 NLL 주변 수역이다.

170) 「서해평화협력특별지대추진위원회 제1차 회의 합의서,」 <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/View.do>> (검색일: 2019.9.10.).

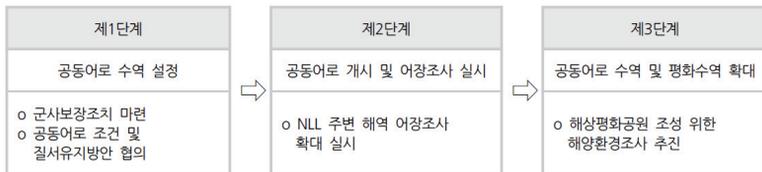
〈그림 II-27〉 한국정부가 제안한 공동어로 수역 및 평화수역



출처: 이장희, “한강하구 자유항행을 위한 조치와 군사정전위,” p. 9.

서해 공동어로 수역 및 평화수역 추진은 아래의 그림과 같이 3단계로 계획됐다. 제1단계는 공동어로 수역을 설정하고, 2단계에서 공동어로 개시 및 어장조사를 실시하고, 제3단계에서 공동어로 수역 및 평화수역을 확대한다. 3단계에서는 해상평화공원 조성을 위한 해양환경조사를 추진한다.

〈그림 II-28〉 공동어로 수역 및 평화수역 3단계 추진방안



출처: 이장희, “한강하구 자유항행을 위한 조치와 군사정전위,” p. 9.

그러나 이명박 정부가 들어선 이후 금강산 관광객 박왕자씨 사망 사건 등으로 인해 남북관계가 냉각되면서 서해평화협력특별지대 조

성사업은 중단됐다. 서해평화협력특별지대는 문재인 정부에서 다시 추진됐다. 문재인 정부는 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현을 추진하면서 남북접경지역 발전방안의 한 가지 사업으로 서해 평화협력특별지대 추진 여건 조성을 제시했다.¹⁷¹⁾

서해평화협력특별지대는 2018년 9월 남북 정상이 채택한 평양공동선언을 계기로 재개 방안에 대한 논의가 시작됐다. 평양공동선언에서는 「판문점선언 군사분야 이행합의서」를 부속합의서로 채택했다. 군사분야합의서에는 서해평화협력특별지대 구성과 관련한 일부 내용이 포함됐다. 첫째, 서해 해상에서 평화수역과 시범적 공동어로 구역을 설정하고, 이 구역에서 불법어로 차단 및 남북 어민들의 안전한 어로활동 보장을 위해 남북 공동순찰 방안을 마련해서 시행하기로 했다. 둘째, 한강하구 공동이용을 위한 군사적 보장대책을 강구하기로 했다.¹⁷²⁾

이후 남북한은 군사당국 간 회담을 진행했다. 2018년 10월 26일 열린 제10차 남북장성급군사회담에서는 「판문점선언 군사분야 이행합의서」를 이행하기로 합의했다. 합의서에서는 한강하구에서 민간선박의 자유항행 조장을 위한 사전조치로서 군 및 해운당국 관계자와 수로조사 전문가가 포함된 남북공동조사단(각 10명)을 구성하여 11월 초 공동 수로조사를 진행하기로 했다.¹⁷³⁾ 남북한은 합의서 후속조치로 남북공동이용수역 조사 및 해도작성 후 전달 조치를 취했다.¹⁷⁴⁾

그러나 서해평화협력특별지대는 평양정상회담 이후에도 크게 진

171) 통일부, “한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현,” <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/precisionmap/>> (검색일: 2019.9.10.).

172) “역사적인 ‘판문점선언’ 이행을 위한 군사분야 합의서.”

173) “제10차 남북장성급군사회담 보도문,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/View.do>> (검색일: 2019.9.10.).

174) 이상우, “한강하구의 평화적 이용을 통한 서울 신물류체계 구상,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제21권 제8호, pp. 54~55.

전되지 않았다. 한국정부는 북핵 문제가 해결되지 않은 조건에서도 남북한 교류협력에 매우 적극적으로 임했다. 그러나 북한이 호응하지 않았다. 북한은 남북대화에 소극적인 태도를 보였다. 서해평화협력특별지대 조성문제는 별다른 진전이 이루어지지 않았다. 향후 서해평화협력특별지대 조성을 추진하기 위해서는 북한이 남북 교류협력에 적극적인 자세로 임해야 한다.

서해 해상에서는 지상에서 DMZ와 같은 기능을 하는 평화수역을 설정할 필요가 있다. 평화수역은 NLL을 기준으로 등거리 원칙으로 하고, 지리적 상황을 고려하여 등면적의 평화수역을 설정해야 한다. 즉, 남북한이 NLL을 존중하지 않는 조건에서는 남북한 간 군사적 신뢰를 조성할 수 없고, 서해상에서 각종 합의이행을 기대할 수 없기 때문이다. 남북한 평화수역이 정해지면, 일체의 군사 활동을 금지해야 한다.¹⁷⁵⁾

서해평화협력특별지대는 한반도 신경제구상에서 환서해권 발전 구상과 연계 검토할 수 있다. 환서해권 개발사업은 개성·해주 연계 첨단산업지대, 수도권 연계개발을 추진하는 구상이 포함됐다. 서해평화협력특별지대를 본격적으로 추진할 경우, 남북한은 개성·해주·수도권 권역을 포함하는 개발 사업을 추진해야 한다. 개성·해주권 특구는 개성공단 발전적 정상화와 2단계 확장, 개성-해주-인천 연계개발 등 환서해권 경제공동특구 형성, 해주 대중국 수출단지 개발, 강령국제농업시범구 개발 연계 통한 친환경 녹색 식품단지 조성 등을 추진한다. 해주항의 스마트 항만화는 해주항을 활용한 항만 배후단지 조성 등 해주공단을 개발, 개성공단 해운 물류 지원 및 제조·수출 육성을 추진한다.¹⁷⁶⁾

175) 문성묵, “서해 NLL 협력.”

176) 김○○, “서해 북방한계선 협력.”

3) 남북한 군비통제 확대 조치

남북한은 군사적 신뢰구축을 바탕으로 본격적으로 서해 NLL 해역에서 군비통제를 실시하고 평화를 제도화하기 위한 조치를 취해야 한다. 남북한 군비통제는 서해 NLL 해역에서 남북한 간 군사적 신뢰가 굳건해지고, 교류협력이 활성화되는 상황에서 추진해야 한다. 남북한은 서해 NLL에서 교류협력을 활성화하면서 점차적으로 군비통제를 확대해야 한다.

첫째, 남북 군사공동위원회 산하에 해상군사분과위원회를 설치·운영해야 한다. 해상군사분과위원회는 남북 간 합의사항을 이행하고 감독하는 역할을 수행해야 한다. 둘째, 남북 해군은 상호 인사교류를 추진·확대해야 한다. 셋째, 남북한은 서해 NLL 관련 군사정보를 교환해야 한다. 상호 군사정보 교환이 이루어져야 상대방의 군사활동에 불필요하게 반응하지 않는다. 넷째, 남북한은 서해 NLL 해역 부근에서 상대방을 위협하는 공격무기를 철수 및 폐기해야 한다. 북한 서해안에서는 서해 5도를 위협할 수 있는 해안포, 미사일, 공기부양정 등 각종 공격무기는 이동배치하거나 폐기하도록 유도해야 한다.¹⁷⁷⁾

177) 문성묵, “서해 NLL 협력.”

Ⅲ. 한반도와 주변국 간 국경협력

1절 | 이승열 (국회입법조사처)

2절 | 박성용 (전북대학교)



1. 육상 협력

가. 배경

(1) 북중, 북러 육상 국경협력의 개념

(가) 북중 육상 국경협력의 개념

국경을 사이에 두고 일어나는 경제 전쟁과 핵과 생화학무기의 확산, 테러리즘, 불법무기 거래, 불법이민, 국제범죄 등으로 인해 국경 안보는 국가안보의 핵심적인 요인이 되었다. 그러나 4차 혁명과 세계화, 정보화로 인한 초(超)국경의 시대를 맞아 국경에 대한 인식이 ‘장소의 공간(space of place)’에서 ‘교류의 공간(space of flow)’으로 전환되면서, 국경은 국가안보로서의 대립적 개념과 교류와 협력이 일어나는 평화적 개념이 병존하는 양면적 공간으로 인식되기 시작했다.¹⁷⁸⁾

동북아시아 지역의 양대 세력인 중국과 러시아는 유라시아 대륙을 관통하면서, 밑으로는 동남아 지역까지 뻗어 있는 광대한 영토로 인해 여러 나라와 국경을 접하고 있다. 중국은 러시아, 몽골, 인도, 북한을 비롯해 14개국¹⁷⁹⁾과 국경을 접하고 있으며, 러시아는 노르웨이, 핀란드, 폴란드, 중국, 북한 등을 포함해 18개국¹⁸⁰⁾과 국경을 접하고 있다. 이 국경들 중 본 연구의 주제는 한반도와 육상 국경을

178) 마뉴엘 카스텔 지음, 김목한·박해웅·오은주 옮김, 『네트워크 사회의 도래』 (서울: 한울아카데미, 2003), p. 536. 재인용: 이기태 외, 『국경협력의 가능성과 미래』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 25~26.

179) 러시아, 몽골, 인도, 부탄, 네팔, 아프가니스탄, 카자흐스탄, 파키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 미얀마, 베트남, 라오스, 북한 등 14개국.

180) 노르웨이, 핀란드, 에스토니아, 리트비아, 리투아니아, 폴란드, 벨라루스, 우크라이나, 입하지야, 조지아, 남오세티야, 아제르바이잔, 카자흐스탄, 몽골, 중국, 북한, 일본, 미국 등 18개국

접하고 있는 주변국인 북중 접경과 북러 접경을 대상으로 한다.

먼저 북중 접경은 압록강과 두만강 유역을 경계로 북한과 중국의 동북지역의 약 1,416km에 이르는 지역을 의미한다. 아래 <그림 III-1>에서 보듯 그 범위가 중국은 동북3성의 랴오닝성(Liaoning, 遼寧省(요령성))¹⁸¹⁾과 지린성(Jilin, 吉林省(길림성))¹⁸²⁾이며, 북한은 압록강을 경계로 평안북도, 자강도, 양강도, 함경북도를 포함하고 있다. 그 결과 북중 교역의 대부분은 랴오닝성과 지린성을 중심으로 이뤄지고 있는데, 2017년 기준 랴오닝성의 교역현황에 따르면, 북한은 9번째 교역국으로 규모가 24억 3천 8백만 달러(전체의 2.2%)이며, 지린성의 경우 북한은 3번째 교역국이며, 규모는 11억 천 6백만 달러를 기록하고 있다.¹⁸³⁾

181) 랴오닝성은 중국전체 면적의 1.5%로 총인구 4,300만 명(중국 전체의 3.3%)이며, 행정구역으로 14개의 지급시(地級市)로 구성되어 있다. 선양(沈陽, 수도), 다롄(大連), 안산(鞍山), 푸순(撫順), 번시(本溪), 단둥(丹東), 진저우(錦州), 잉커우(營口), 푸신(阜新), 랴오양(遼陽), 테링(鐵嶺), 차오양(朝陽), 판진(盤錦), 후루다오(葫蘆島) 등이다.

182) 지린성은 중국 전체 면적의 약 2%이며 총인구는 2,699만 명(중국 전체의 약 2%)이며, 행정구역은 8개 지급시와 1개 자치주로 구성되어 있다. 지급시는 창춘(長春), 지린(吉林), 쓰핑(四平), 통화(通化), 바이산(白山), 랴오위안(遼源), 바이청(白城), 쑹위안(松原)이며, 자치주는 연변조선족자치구(延邊朝鮮族自治州)가 있다.

183) 현상백 외, 『중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 49~53.

〈그림 Ⅲ-1〉 북중 접경지역



출처: 홍창진, “두만강 일대 홍수 이후 북중교역 차질… “세관피해로 통관 중단.”, 『연합뉴스』, 2016.9.30., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160930096400097>> (검색일: 2019.7.20.).

북중 교역은 주로 양국의 접경지역을 따라 건설된 철도통로(3개), 도로통로(10개), 공무통로(1개)를 통해 이루어지고 있으며, 원활한 교역을 위해 이곳에 세관이 설치되었다. 먼저 철도세관은 ① 단둥(랴오닝성 단둥시)-신의주(평안북도 신의주시) 철도, ② 투먼(지린성 투먼시)-남양(함경북도 온성군) 철도, ③ 지안(지린성 지안시)-만포(자강도 만포시) 철도 등 3개 지역이다. 다음 도로세관은 ① 단둥-신의주 도로, ② 투먼-남양 도로, ③ 취옌허(지린성 훈춘시)-원정(함경북도 라선시) 도로, ④ 린장(지린성 린장시)-중강(자강도 중강군) 도로, ⑤ 난핑(지린성 허룽시)-무산(함경북도 무산군) 도로, ⑥ 싰허(지린성 룡징시)-회령(함경북도 회령시) 도로, ⑦ 카이산툰(지린성 룡징시)-삼봉(함경북도 온성군) 도로, ⑧ 창바이(지린성 창바이조선족자치현)-혜산(양강도 혜산시) 도로, ⑨ 꾸청리(지린성 연변주 허룽시)-삼장(양강도 대흥단군) 도로, ⑩ 사튀즈(지린성 훈춘시)-경원(함경북도) 도로 등 10개 지역이다. 이외에도 교량 없이

통과가 가능한 유일한 육로통로인 쌍무평(지린성 안투현)–쌍두봉(양강도 삼지연군)을 연결하는 1개의 공무통로가 있다. 북중 접경지역의 경제교류 통로인 철도와 도로 그리고 공무통로는 료오닝성 단둥시 2개 지역(철도, 도로)을 제외하고 대부분 지린성에 집중되어 있지만, 북중 교역의 약 70%이상은 단둥-신의주 철도와 도로 통로를 통해 이루어지고 있다.

료오닝성 단둥은 면적 약 1.5만290m², 인구 248만 명(조선족: 1만 3,610명)으로 중국 국경도시 중 최대의 도시이며, 약 1,400km에 이르는 북중 접경지역 중 북한 신의주를 포함하여 약 200km를 접하고 있다. 단둥은 경공방직과 전자공업이 발달한 지역으로 중국 전역에서 모인 상품은 언제든지 북한으로 수송이 가능하다. 이러한 지리적 장점과 경제 및 교통 인프라의 우위를 앞세워 단둥은 북중 무역 상품 집산지 및 교역 중심지로 양국 간 경제협력과 인적교류의 교두보 역할을 하고 있다. 압록강을 사이에 두고 단둥의 맞은편에 위치한 신의주는 북한의 4대 도시로서 목재가공, 광산기계, 방직기계, 화학섬유, 면방직, 고무, 제지, 조선 등 북한 내에서 공업이 상대적으로 발달해 있지만 단둥에 비해 크게 낙후되어 있다.¹⁸⁴⁾

북중 간 거래되는 육상 화물 통과량의 약 70%가 단둥과 신의주를 거쳐 평양 수도권으로 운반되면서 사실상 북중 교역의 핵심지역이 된 신의주와과 단둥의 주요 현황은 아래 <표 III-1>과 같다.

<표 III-1> 신의주와 단둥 현황

	신의주	단둥
면적	180km ²	526km ²
인구	359,341명	248만 명

184) 이정균, “대북제재로 인한 북·중 접경지역에서의 무역 거래관행 변화 분석,” 『KDI 북한경제지부』, 4월호 (2017), p. 86.

	신의주	단둥
	화교, 조선족 등 다수(몇 백 명 수준으로 추정)	조선족: 1만4천명 화교: 불확실 한국인: 2천명 추정
행정구역	평안북도 1시(신의주시), 6군(신도군, 용천군, 의주군, 삭주군, 창성군, 벽동군)	단둥시직할구, 동강시 1민족자치현 (1994년 확정)
산업시설	- 북중 무역 고난의 행군 이전: 화학, 제지, 방직, 기계, 수산기지	- 북중 무역, 관광(압록강, 신의주), 온천, 기계, 전자, 방직, 식품, 건축자재 등
도로	- 1급도로 2개 (평양-신의주-박천) (평양-순천-개천-신의주) 평양: 222km	- 국, 성 도로 6개 통과 - 대련: 350km - 심양: 270km - 동향: 30km
철도	- 평의선(전철: 230km, 평양-신의주) - 덕현선(50km, 남신의주-덕현) - 백마선(40km, 염주-남신의주)	- 베이징, 모스크바 국제철도 통과 - 3개지선 및 35갈래 전용선 - 단심간선(단둥-선양) - 단대선(단둥-대동항) - 봉상선(평창-상하구)
국제교량	- 압록강단교 - 조중우의교: 철도도로 편도 - 신압록강대교	
국제열차 (단둥-신의주 경유)	- 1954년 4월 1일부터 정기적 여객 및 상품 운송 개시(평양-베이징, 모스크바, 동유럽) - 평양-베이징: 1,347km - 1983년 여객열차 운행개시, 주 4회에서 2013년 1월 1일부터 매일 왕복 1회로 증편	

출처: 정은이, “접경지역 단둥에 대한 현지조사,” 『KDI 북한경제리뷰』, 4월호 (2013), p. 69 수정.

지린성의 대북 교역은 랴오닝성의 단둥-신의주의 교역과 비교할 때 양적 및 질적으로 큰 차이점이 있다. 첫째, 대북 무역 규모가 작고, 둘째, 변경 무역 회사들의 경쟁력이 약하며, 셋째, 물류이동을 위한 교통 인프라가 낙후되어 있다. 지린성에는 9개의 철도 및 도로 통상구가 있으나, 교역액은 중국의 대북 전체 교역액의 19.5%로 43.9%를 차지한 단둥-신의주 라인과 비교할 때 큰 차이가 있다. 무

엇보다 단둥-신의주 라인의 대규모 대북 수출입 업체들에 비해 가격과 서비스 등에서 소규모 변경 무역 업체들이 주축인 지린성의 대북교역은 차이가 있을 수밖에 없다.¹⁸⁵⁾ 아래 <표 III-2>와 <표 III-3>은 랴오닝성과 지린성의 대북 교역 현황을 나타낸 것이다.

<표 III-2> 랴오닝성의 대북 교역현황

(단위: 백만불, %)

연도	교역현황			
	수출	수입	합계	증가율
2014년	1,596	1,139	2,735	+8.2
2015년	1,455	1,063	2,518	-7.9
2016년	1,524	1,035	2,559	+1.6

자료: 한국무역협회, <<http://www.kita.net>>.

<표 III-3> 지린성의 대북 교역현황

(단위: 백만불, %)

연도	교역현황			
	수출	수입	합계	증가율
2014년	756	433	1,189	+37.7
2015년	598	406	1,005	-15.5
2016년	677	378	1,056	+5.1

자료: 한국무역협회, <<http://www.kita.net>>.

지린성 내의 9개 통상구 중 대북 교역량의 80%이상을 처리하는 지역은 주로 지린성 내 연변 지역에 위치한 7개 지역으로 투먼-남양, 취엔허-원정, 난핑-무산, 썬허-회령, 카이산툰-삼봉, 꾸청리-삼장, 사튀즈-경원 등이다.¹⁸⁶⁾

185) 위의 글, p. 87.

186) 위의 글, p. 87.

(나) 북러 육상 국경협력의 개념

러시아는 북한의 두만강 하천과 동해 영해를 경계로 총 39.13km에 이르는 육상과 해상 경계선을 서로 접하고 있으며, 이 중 육상 국경지대는 두만강 하천 경계를 따라 약 16.93km의 접경지역을 의미한다. 아래 <그림 Ⅲ-2>에서 보듯 러시아는 하산을 중심으로 두만강에서 북한과 국경을 마주하고 있으며, 북러 국경협력이 주로 이루어지는 지역이다. 북러 접경지역은 중국에 비해 매우 짧지만, 접경지역의 배후 도시인 극동지역은 연해주, 하바롭스크, 사할린, 쿠릴 등을 포함해 약 621만 5,900km²의 면적과 인구 1,000만으로 러시아 전체 면적의 36%, 전체 인구의 약 5%를 차지하는 광활한 지역이다. 또한 두만강을 따라 러시아의 하산과 마주하고 있는 북한의 나진-선봉은 1991년 12월 체제유지와 심각한 경제난 해소를 위해 김정일 위원장이 직접 개발을 지시한 경제특구로 북한의 대표적인 경제무역자유지대이다.

<그림 Ⅲ-2> 북러 접경지역



출처: 이정은, “나진~하산 철도 활용… 남북러 물류협력 추진” 『동아일보』, 2013.10.25.

북러 접경지역은 중국·러시아·북한의 3각 무역이 가능한 국경지

대로 중국에게는 북한을 통하여 동북3성 지역의 동해 접근로를 확보할 수 있는 지리적 요충지이지만, 러시아에게는 시베리아 횡단철도(Trans Siberian Railway: TSR)와 연계하여 극동지역 경제개발의 활로를 찾을 수 있는 전략 거점이다. 따라서 러시아의 입장에서 북러 접경지역 협력은 부동항의 개척과 극동개발의 필요에 따른 북한의 전략적 가치가 크게 상승하면서 시작된 것이다.

북러 접경지역의 협력은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 철도를 이용한 물류 협력이다. 이를 위해 북러 양국은 2000년 10월 나진-하산 철도 개·보수에 합의하였다. 또한 2006년 러시아는 북한과 TSR의 연결을 위해 7000만 달러를 투자하여 나진-하산 간 철도 연결과 나진항 개발을 본격적으로 논의하기 시작하였다. 나진과 하산을 경계로 한 이러한 물류 협력은 러시아가 나진항을 TSR의 해상 물류거점으로 인식하면서 점차 양국 간 국경협력의 상징으로 자리 잡게 되었다. 러시아는 한국과 일본 등 극동지역의 화물을 TSR를 통해 유럽으로 수출하려는 목적이 있었다.

둘째, 파이프라인을 통한 에너지 협력이다. 러시아는 시베리아에서 생산되는 석유 및 천연가스를 한국과 일본 등 동북아 주변국가에 수출하기 위해 북러 송유관과 가스관 및 전력망 연결에 관심을 보여왔다. 2008년 한러 양국은 남·북·러 가스관 연결 사업에 합의하였고 북한의 참여를 촉구하였다. 러시아는 2012년 푸틴(Putin) 제3기 행정부 출범을 계기로 '신동방정책'의 선포와 북러 간 대규모 경제협력에 필요에 따라서 2013년 4월 북한의 110억 달러 채무 중 99억 달러를 탕감해주었고, 상환액 중 일부(10.9억 달러)도 향후 남북 가스관 사업에 재투자하도록 합의하였다. 러시아는 북한 지역을 매개로 아태지역을 대상으로 전력수출을 확대하는데 큰 관심을 갖고 있으며, 이를 위해 2007년 동북아 지역 전력 수출입을 전담할 동부예

너지사를 설립하였으며, 2030년까지 중국으로 300~600kWh와 한반도로 200kWh를 수출할 수 있을 것으로 예측했다.¹⁸⁷⁾

그러나 북러 양국의 국경협력은 전체 교역량을 기준으로 여전히 북중 접경지역과 비교할 때 정체되어 있다. 2016년 기준 북한의 대외무역에서 러시아는 중국에 이어 2위의 교역국이지만 러시아의 비중은 전체의 1.2%로 92%에 달하는 중국에 비해 매우 미약한 수준이다.¹⁸⁸⁾

(2) 북중, 북러 육상 국경지역 협력의 역사

(가) 북중 육상 국경협력의 역사

북중 경제협력은 북한과 국경을 접하고 있는 중국 접경지역과의 경제 및 인적 교류의 역사라고 할 수 있다. 북중 간 첫 경제협력은 1953년 11월 「조·중경제와 문화협력 협정」이 체결되면서 중국이 북한의 전후 복구를 지원하기 위해 약 8,053달러를 북한에 무상 원조 하면서 시작되었다. 중국은 현금 지원뿐만 아니라 서평양(西平壤), 고원(高原), 정주(定州)에 철도 건설도 지원하였으며, 북한의 공식 요청에 따라, 1950년대 중반 이후 지린성(吉林省), 헤이룽장성(黑龍江省), 랴오닝성(遼寧省)에 있는 약 5만 명이 넘는 조선족이 북한의 노동력 손실을 보충하기 위해 이주하였고, 이들의 이주와 함께 양국 간 교역 규모도 함께 증가하였다.¹⁸⁹⁾

그 결과 1950년대 약 7,600만 달러에 머물렀던 양국 간 교역은 1960년대 와서 2.02억 달러까지 확대되었고, 1960년대 중국의 ‘문

187) 윤재영, “동북아 전력망 연계 추진현황 및 각국의 대응방안,” 『에너지협의회보』, no. 76 (2006), p. 7.

188) 2016년 기준 북한의 5대 교역국: 중국(92.7%), 러시아(1.2%), 인도(0.9%), 태국(0.8%), 필리핀(0.7%)

189) 이기태 외, 『북한과 주변국의 국경안보』 (서울: 통일연구원, 2018), p. 125.

화대혁명'을 계기로 크게 위축되었다가 1970년 4월 주은래(周恩來) 총리의 방북 이후 다시 증가하여 1980년 초 6.34억 달러로 10년간 약 5배 이상 증가하였다. 1989년 소련의 붕괴로 인한 사회주의 중주국의 몰락과 1990년 한·소 수교¹⁹⁰⁾에 이어 1992년 한·중 수교¹⁹¹⁾로 인해 북한의 대외고립이 가속화 되면서 북중 경제협력도 급속히 위축되었다. 그 결과 1993년 중국은 북한과의 오랜 구상무역의 관행과 우호가격에 의한 교역을 철폐하고, 경화결제 방식으로 전환하였다.¹⁹²⁾ 1993년 제1차 북핵 위기 발생과 1994년 김일성 사망, 그리고 1995년에서 1997년까지 고난의 행군, 1998년 이후 아시아의 금융위기로 인해 북중 간 경제협력은 오랜 기간 정체되었다.

중국은 2000년 초부터 개혁·개방에 따른 지속적인 고도성장의 폐해가 나타나면서 계층 간 빈부격차와 지역 간 경제격차가 사회적 문제로 대두되기 시작하였다. 후진타오(胡錦濤) 주석 집권 이후 이러한 중국의 성장 일변도의 경제정책에 새로운 변화가 감지되었다. 후 주석의 '과학발전관'은 1990년대까지 성장에만 방점을 뒀던 정책에 대한 보완적 성격이 강했다. 선부론(先富論)을 바탕으로 베이징(北京), 상하이(上海), 광저우(廣州)와 동부 연안의 성(省)이 급속한 발전을 이룬 반면 상대적으로 낙후한 동북지역(동북3성)과 내륙을

190) 최용환, “북한의 대미 비대칭 억지·강제 전략,” 서강대학교 박사학위논문, 2002, p. 179. 1980년대 후반과 1990년대 초에 남방삼각의 팽창과 북방삼각의 붕괴라는 급격한 대외환경의 변화에 대한 북한의 불안감은 이 시기 북한의 대소 및 대중성명을 통해 알 수 있다. 1991년 1월 소련 외무장관 세바르드나제(Eduard Shevardnadze)의 평양 방문시 외무상 김영남은 “소련이 북한을 배신하기로 결정한다면, 북한은 대량 파괴위력을 지닌 무기를 개발하지 않겠다는 의무조항에서 풀려나며, 미국과 외교관계 수립을 위한 협상을 시작할 것”임을 전달했다.

191) 『조선중앙통신』, 1992.9.7. 또한 북한의 계속되는 반대에도 불구하고 1992년 8월 한중 국교수립이 전격 발표되자 북한은 중국을 “제국주의에 굴복한 배신자”라고 비난하였다.

192) 윤병수·동애영, 『북중경제협력의 심화가 남북경협에 미치는 파급영향과 시사점』 (서울: 하나금융경영연구소, 2010), p. 5.

어떻게 발전시키느냐가 이 시기 새로운 과제로 대두 되었다.

중국은 먼저 동북지역 개발이 성과를 내기 위해서 한국과 일본의 자본과 기술, 러시아와 몽골 그리고 북한의 자원을 결합한 동북3성 지역의 경제발전을 위한 ‘동북진흥계획’을 추진하였다.¹⁹³⁾ 이를 위해 접경지역과의 협력이 중요했으며, 특히 북한과의 경제협력의 필요성이 크게 대두되었다. 북한도 중국의 적극적인 동북진흥계획을 활용하기 위해 2010년 1월 국방위원회 결정으로 국제금융기구 및 국제상업은행과의 거래와 국제투자업무를 수행할 국가개발은행인 ‘조선대풍국제투자그룹(이사장 김양진)’을 설립하였다.

무엇보다 2002년 10월 제2차 북핵 위기가 발생하자 북한 체제의 안정적 관리가 중국의 핵심이익을 보호하는데 중요한 가치로 부상하면서 중국은 북한에 대한 경제적 원조 외에도 적극적인 경제교류를 통해 개혁·개방을 돕고자 하였다. 그 결과 후진타오 집권 10년 사이에 양국 간 무역 총량은 600% 가까이 크게 확대되었고, 북한의 대중 무역의존도 또한 2003년 42.8%에서 2012년 88.3%로 급증하였다. 2005년 양국 간 ‘투자보호협정’ 체결을 계기로 중국의 대북투자가 본격화 되었으며, 대북 투자의 형태도 자원개발, 제조업, 서비스업 및 인프라(Social Overhead Capital: SOC)구축 등으로 점차 확대되었다. 투자액도 2001년 260만 달러에서 2005년에는 5,369만 달러 그리고 2006년에는 1억 2,777만 달러로 급증하였다.¹⁹⁴⁾

193) 재인용: 이수훈·김근식, 『북·중·러 북방경제협력과 한국의 대응』 (서울: 국회입법조사처, 2013), p. 27. 동북진흥계획의 구체적인 내용은 2004년부터 전면적 ‘소강(小康)사회’ 달성을 공약한 2020년까지 3단계에 거쳐 추진 될 예정이다. 1단계(2004~2005년)는 기계설비, 철강, 석유화학 등 각기 특색 있는 초보 산업기지 형성; 2단계(2006~2010년)는 산업과 기업의 구조조정 완료 및 국제적 지명도와 특색을 갖춘 산업 클러스터화 완성; 3단계(2011~2020년)는 첨단산업, 기계설비 제조, 원자재 산업 중심으로 산업구조 고도화 완성.

194) 윤병수·동애영, 『북중 경제협력의 심화가 남북경협에 미치는 파급영향과 시사점』, pp. 13~15.

그 결과 북중 접경협력의 상징인 ‘창지투(창춘(長春)-지린(吉林)-투먼(圖們江)) 선도구 개발사업’이 동북3성의 경제발전을 위한 ‘동북진흥계획’의 핵심 사업으로 자리 잡기 시작했다. 창지투 사업은 지린성의 창춘-지린-두만강 일대(연변조선족자치주)를 연계해 동북아의 새로운 성장거점으로 육성하려는 중국의 국가단위 사업으로 핵심 과제는 주변국과의 접경협력을 통한 국제운송로의 구축과 이 지역을 동북아의 물류허브로 육성한다는 계획이다.¹⁹⁵⁾ 중국 국무원은 2009년 11월 17일 ‘창지투개방선도구사업’을 공식 승인하였고, 산업구조 및 교통인프라 개선을 통해 2020년까지 북중 접경지역의 경제규모를 2009년의 4배까지 확대할 것을 목표로 설정했다.¹⁹⁶⁾

창지투 사업계획이 발표된 2009년 중국은 러시아와 북한과 교섭을 통해 중러 간 「중국 동북지역과 러시아 극동 및 동시베리아 지역 협력 계획강요(2009-2018)」을 체결하였고, 북중 간 접경지역인 압록강과 두만강 지역의 협력 사업을 합의하는 등 동북지역 개발을 위한 노력을 가속화하였다. 중국의 ‘동북개발계획’은 러시아 극동지역과 북한의 나진-선봉 개발과 깊은 연관을 갖고 추진되었지만, 나진-선봉 지역에 대한 중국의 정부의 의지가 더 강하게 반영된 사업이다.¹⁹⁷⁾ 중국은 아래 〈그림 III-3〉에서 보듯 2020년을 목표로 북한과 러시아의 접경지역인 훈춘을 전진 기지로, 창춘과 지린, 투먼 일대를 동북아 물류기지로 개발해 북중 및 중러 간의 초(超)국경 경제협력지구를 건설하여 북한 나진항과 청진항을 통해 동해 및 태평양으로 진출한다는 전략(出海通路)을 수립하고 있었다.

195) 김부용·임민경, “창지투 개발의 현황과 시사점: 훈춘을 중심으로,” 『중국 성(省)별 동향 브리핑』, vol. 3, no. 17 (2012), pp. 3~4.

196) 2009년 8월 중국 국무원은 ‘장길도 계획’을 비준하여, 훈춘을 창구로 연길-용정-도문을 최전방으로, 장춘-길림을 엔진으로 동북 후배지를 버팀목으로 한다는 구상을 하고 있다.

197) 신범식, “동북아 초국경 소지역협력과 지역의 발명: 유라시아 이니셔티브 실천 방향성에 대한 함의,” 『JPI정책포럼』, 제8호 (2014), p. 5.

〈그림 III-3〉 창지투 선도구 개발계획



김토일 기자 kmt01@yna.co.kr / 2009.11.17

출처: “中, 두만강 개발 탄력..동해진출 의욕,” 『연합뉴스』, 2009.11.17.

이를 위해 중국은 훈춘과 러시아를 잇는 철도망 구축에 나섰으며, 창춘과 지린, 투먼, 훈춘을 연결하는 철도망과 고속도로 건설에 잇따라 착수하는 등 창지투 개발에 대비해왔다. 중국은 훈춘-나진 간 도로 개설을 조건으로 나진항 독점 사업권을 확보해 두고 있다.¹⁹⁸⁾ 북중 접경지역 협력의 상징인 창지투 사업의 주요 내용은 아래 〈표 III-4〉와 같다.

198) “中, 두만강 개발 탄력..동해진출 의욕,” 『연합뉴스』, 2009.11.17., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20091117123500097>> (검색일: 2019.7.7.).

〈표 III-4〉 창지투 개발사업의 주요 내용

구분	주요 내용
대상지역	△ 창춘시: 창춘시 도시지역, 더후이(德惠)시, 지우타이(九臺)시, 농안(農安)현 △ 지린시: 지린시 도시지역, 자오허(蛟河)시, 용지(永吉)현 △ 두만강 일대: 연변조선족자치주 (이 지역의 총 면적은 약 3만km ² , 인구는 약 770만 명으로 각각 지린성 전체의 1/3을 차지하며, GRDP는 지린성의 절반가량을 차지함)
개발내용	△ 중심 도시인 창춘시와 지린시를 지역발전의 배후지로 함 - 창지 일체화 추진 - 중국 내에서 경쟁력 있는 선진 제조업기지로 육성 - 대외 개방의 플랫폼 역할 수행 △ 연변조선자치주에 속한 연지(延吉), 룡징(龍井), 투먼(圖們)을 개방의 전초지로 함 - 연룡투 일체화 추진 - 가공, 물류, 관광 및 첨단기술을 중심으로 하는 산업 시스템 구축 - 국가급 개발구 건설 △ 국경도시 훈춘을 대외 개방의 창구로 함 - 러시아, 일본, 한국 및 홍콩 산업단지 건설 - 주변국과 연결하는 인프라 건설 - 투자, 무역 및 인원 왕래 절차 간편화

출처: 김부용·임민경, “창지투 개발의 현황과 시사점: 훈춘을 중심으로,” 『중국 성(省)별 동향브리핑』, vol. 3 no. 17 (2012), p. 5.

중국의 창지투 개발 사업으로 북중 접경지역의 경제협력이 가시화되었으며, 주로 나진-선봉 특구 공동개발, 인프라 개선, 지하자원 개발, 인력 이동 등에 관한 협력이 본격화 되었다. 특히 나진-선봉 자유경제무역지대는 북한이 외국으로부터 선진 과학기술을 도입하고, 경제에 활력을 불어넣기 위해 중국의 ‘경제특구’를 모방해 만든 특수 지역이다. 1991년 12월 북한은 ‘정무원 결정 74호’를 통해 함경북도 나진시(14개리)와 선봉군(10개리)을 포함 621km² 지역을 ‘자유경제무역지대’로 지정하였고, 나진항과 선봉항 그리고 청진항을 자유무역항으로 선정했다.

북한은 이 지역을 동북아의 화물중계와 수출가공업, 관광과 금융 서비스 등 복합 자유경제무역지대로 개발한다는 목표 아래 각종 법령 제정과 행정체계 개편을 추진하였다. 2009년 10월 원자바오(溫家寶) 중국 총리의 방북으로 북한과 중국의 경제협력이 강화되는 분위기에서 그 해 12월 김정일 위원장이 나진-선봉지역 시찰에 나서면서 주목을 받았고, 2010년 전후 북중정상회담 의제로 논의되면서 접경지역 협력 모델로 구체화되었다.¹⁹⁹⁾ 2010년 1월 4일 북한은 최고인민회의 상임위원회 정령을 발표하여 나진-선봉을 특별시로 승격시켰으며, 북중 간 경제협력을 위해 「나선경제무역지대법」을 제정하였고, 2011년 6월 나선특구 공동개발 착공식을 개최하는 등 경제특구의 성공적 운영을 위해 힘을 기울였다.²⁰⁰⁾

양국은 나선특구에 첨단기술, 장비제조, 원자재공업, 방직업, 경공업, 현대화된 농업을 발전시켜 북한의 대표적인 선진 제조업기지로 그리고 동북아 국제물류센터 및 지역내 관광센터로 육성한다는 구상을 수립하였다. 이에 중국은 항만, 도로, 발전소 등 각종 인프라를 건설하면서 나진항 부두에 대한 50년 독점 사용권을 확보하였고,²⁰¹⁾ 청진항 개발을 합작 형태로 15년간 추진하기로 하였다. 아래 <표 III-5> 중국이 진행하고 있는 창지투 개발 관련 북중 합작 인프라 건설 현황이다.

199) 김정일 위원장은 2010년 5월, 8월, 2011년 5월에 이례적으로 중국 방문을 통해 북한 후계체제 지원과 북중 간 경제협력을 이끌어 내는데 많은 힘을 기울였다.

200) 박병용, “북한 라선경제특구, 24년 담보 상태,” *VOA*, 2015.11.18., <<https://www.voakorea.com/a/3063114.html>> (검색일: 2019.7.7.).

201) 김부용·임민경, “창지투 개발의 현황과 시사점: 훈춘을 중심으로,” pp. 9~10.

〈표 III-5〉 창지투 개발관련 북중 교통관련 프로젝트

구분	프로젝트명	길이	예산	완공 연도
고속도로	바다오(入道)-싼호(三合)-청진 고속도로 건설	47km	28억 위안	2015년
	훈춘-취안러-라진 고속도로 건설	39km	23억 위안	2015년
	허룽(和龍)-난핑(南平)-청진 고속도로 건설	50km	30억 위안	2015년
철도	투먼-남양-두만강-햇산 철도 개조	126km	24.3억 위안	2020년
	투먼-청진 철도 개조	171.1km	20억 위안	2020년
	허룽-난핑-무산 철도 건설	53.5km	16억 위안	2015년
	투먼-라진 철도 개조	158.8km	12.7억 위안	2015년
	카이산툰-삼봉 철도 개설	2.5km	1.5억 위안	2020년

출처: 김부용·임민경, “창지투 개발의 현황과 시사점: 훈춘을 중심으로,” p. 11.

결과적으로 중국의 ‘동북진흥계획’은 동북아 경제협력지대 형성에서 중국의 주도권을 실질적으로 강화하려는 정책으로 랴오닝성과 헤이룽장성 동부, 러시아 연해주와 북한 북동해안 등 두만강 유역의 도시를 하나의 경제권역으로 묶으려는 것이며, 지역적 범위 또한 중국의 ‘광역두만강개발계획(Greater Tumen Initiative: GTI)’ 대상 지역과 거의 일치한다.²⁰²⁾ 따라서 중국의 ‘동북개발계획’은 3자 간 (중국·러시아·북한) 다자협력을 넘어 동북아 지역협력을 위한 전략으로 확대될 가능성이 있지만, 2016년 이후 북한의 핵과 탄도 미사일 시험발사로 국제사회의 대북제재가 광범위하게 확대되면서 사실상 중단된 상태이다.

202) 신범식, “동북아 초국경 소지역협력과 지역의 발명: 유라시아 이니셔티브 실천 방향성에 대한 함의,” p. 8.

(나) 북러 육상 국경협력의 역사

북러 양국은 두만강을 사이에 두고 16.9km의 국경을 접하고 있다. 이것은 북중 국경(1,416km)의 1/84의 수준이지만, 북러관계는 1945년 해방이후 정치·경제·군사적 차원에서 오랫동안 전면적인 전략적 이해관계를 구축하였다. 북한은 중국이 ‘문화대혁명’ 이후 점차 안정을 찾아가자 러시아에 대한 과도한 의존을 줄이기 위해 중러 사이에서 등거리 외교를 추진하였으나, 1970~80년대 북한 무역 중 러시아의 비중은 여전히 연평균 25~50%를 차지하였다.²⁰³⁾

1990년 냉전체제의 붕괴 이후 러시아가 북한에 대한 사회주의 우호가격제를 폐지하고 경화(hard currency)로 결제하는 결정을 내리면서 북러 간 경제협력은 악화되었으며, 이후 1992년 한·소 수교가 이뤄지면서 북러관계는 소원해졌다. 1990년 당시 양국의 무역액은 약 22억 달러로 북한 전체 무역 대비 53.3%를 차지하였으며, 북한 발전전력의 70%, 화학비료 생산의 50%, 제철생산의 40%가 당시 소련의 지원으로 생산되었다. 그러나 1995년 북러 교역액은 8,300만 달러로 1990년에 비해 약 96% 급락하였다.

북러관계의 새로운 계기는 2000년 푸틴 대통령 집권 이후 시작되었는데, 2000년 7월 푸틴 대통령은 최초로 평양을 공식 방문했고, 김정일 위원장도 2001년 8월 모스크바를 교차 방문했다. 북러 간 경제교류협력 강화를 위해 양국은 폐기된 「북·소 우호협력 및 상호원조 조약」 대신 새로운 「북·러 우호친선 및 협력에 관한 조약」을 체결하였다. 양국은 이 조약에 따라 전기 및 에너지 분야의 협력을 강화하기 위한 합작회사를 설립하고 남·북·러 철도 현대화 사업도 추진하기로 합의하였다.

203) 이정균·김범환, “북·러관계 70주년 평가와 전망,” 『KIEP 기초자료』, 제24호, (2018), p. 5.

또한 2011년 8월 김정일 위원장은 메드베데프(Dmitry Medvedev) 대통령과의 정상회담에서 양국 간 경협을 재추진하기로 합의하였다. 2012년 9월 러시아는 남·북·러 협력 사업 추진을 위해 북한의 채무 110만 달러 중 99억불을 탕감하기로 합의하였다. 또한 2014년 3월 알렉산드로 갈루시카(Alexander Galushka) 극동개발부 장관은 평양을 방문하여 양국의 무역 규모를 2020년까지 10억 달러 규모로 확대하겠다고 발표하였으며, 2014년 4월 유리 트루트네프(Yuri P. Trutnev)는 대통령 특사 자격으로 평양을 방문하여 경협과 무역을 강화하는 협약을 체결하는 등 양국 간 경협 강화를 위한 의미 있는 협약이 체결되었다. 그러나 북러 간 무역규모는 2005년 최고치에 이른 이후 지금까지 이전 수준을 회복하지 못하고 있다.

이처럼 양국 간 무역 규모가 취약한 상황에서도 러시아가 북한과의 경제협력에 지속적으로 관심을 갖는 이유는 경제적 목적 외에도 중국의 ‘동북진흥계획’을 견제를 위해 낙후된 러시아 극동지역 개발이 필요했기 때문이다. 이를 위해 러시아는 극동지역의 화물을 유럽으로 수출할 수 있도록 TSR의 북한 연결을 시도하기 위해 2008년 4월 러시아 철도공사는 북한의 철도국과 나진-하산 간 철도 연결을 위한 합의서를 체결하였다. 또한 러시아는 쿠릴열도와 시베리아에서 생산되는 석유 및 천연가스 등의 자원을 주변국가에 수출하기 위해 이미 포화상태에 이른 극동항만을 대체할 수 있는 새로운 항만의 필요성이 제기되면서 2010년 중국보다 먼저 나진항 3번 부두에 대한 50년 사용권을 확보하였다.²⁰⁴⁾ 아래 <그림 III-4>에서 보듯 나진-하산 철도는 TSR와 연결될 수 있으며, 남북경협이 이뤄지면 한반도 중단철도(Trans-Korean Railway: TKR)와도 연결되어 동북아 물류 혁명의 핵심 기반시설이 될 수 있다.

204) 이수훈·김근식, 『북·중·러 북방경제협력과 한국의 대응』, p. 61.

〈그림 III-4〉 나진-하산 물류 프로젝트



출처: 김철중, “정부 “나진-하산프로젝트 지원 중단,” 『동아일보』, 2016.1.15., <<http://www.donga.com/news/article/all/20160115/75912421/1>> (검색일: 2019.7.21.).

러시아의 극동지방 개발은 물류사업뿐만 아니라 에너지 사업과도 깊은 관계가 있다. 러시아가 연해주 개발을 통해 동북아 경제에 통합되고자 하는 것은 동시베리아와 극동지역의 천연가스 및 석유 에너지 자원을 동북아 주요 3개국(한국·중국·일본)에 공급하기 위한 에너지 수송망 인프라 구축을 기대하고 있기 때문이다. 이를 위해 러시아는 지난 2011년 8월 김정일 위원장 방문 시 철도와 에너지 협력 증진을 위한 협력에 합의하였고, 동년 11월 이명박 대통령의 방문 시 3국 간 철도와 가스관 및 전력망 연결을 위한 협력 방안에도 합의하였다.

러시아는 동북아 에너지 수송망 구축이 극동지방을 동북아 지역에 연결시키는 링크로 작용할 것이며, 동북아 및 아태지역 내에서 에너지 공급자로서 러시아의 국제적 위상을 더욱 강화할 것으로 기

대하고 있다. 러시아의 나진-하산 물류 프로젝트와 연해주 석유가스관 연결 사업은 신(新)동방정책의 핵심 과제로서 프로젝트의 성공을 위해 북러 간 국경협력은 매우 중요한 사안이다. 이를 위해 러시아는 북한과의 대외관계 수립의 목표를 극동지역의 산업생산을 위한 노동자 수급과 동북아 지역 내 정치·외교적 입지 확대에 방점을 두고 있으며, 궁극적으로 북한을 경유한 한국으로의 석유, 가스관, 철도, 전기를 공급하는 에너지 연결망 구축을 목표로 하고 있다.²⁰⁵⁾

(다) 북·중·러 3국 간 국경협력: ‘두만강유역개발계획’

북·중·러 삼국의 국경이 접한 유일한 지역은 길림성(吉林省) 연변(延邊)조선족자치주 훈춘(琿春)시 방천(防川)지역이다. 방천은 두만강 하구의 동해 출구로부터 약 10~15km 떨어져 있으며, 북한 두만강 유역과 2km, 러시아 포드고르나야(Podgornaya)와 5km, 그리고 러시아 변경도로와는 불과 200m 떨어져 있어 동해 진출의 관문이 되는 군사·경제적으로 매우 중요한 지역이다.

그 결과 방천은 지난 2015년 북·중·러 3국이 합의한 ‘두만강관광합작구’사업의 중심 지역이 되었으며, 현재 ‘1구 3국 공동관리 모델’로 접경지역 내 세 나라가 공동으로 관리하면서 개발하는 시범사업을 진행하고 있다. 지난 1991년 UNDP가 추진했던 두만강유역개발계획(Tumen River Area Development Programme: TRADP) 프로젝트가 중국의 일대일로(一帶一路: one belt, one road) 지역관광 일체화 사업에 편입된 이후 방천을 중심으로 ‘두만강관광합작구’사업이 시작되었다.

‘두만강유역개발계획’은 특정 구역에 협정 당사국들이 공동투자와 개발을 진행하는 ‘두만강경제구역(Tuman River Economic Zone)’

205) 이정균·김범환, “북·러관계 70주년 평가와 전망,” p. 7.

이러기보다는 접경국들이 자국 영내에 독자적인 경제개발구역을 설치·운영하는 ‘두만강경제개발구(Tuman River Economic Development Area)’ 모델로 시작되었다. 따라서 개발 범위도 아래 <그림 III-5>에서 보듯 나진(북한)-훈춘(중국)-포시에트(러시아)를 연결하는 ‘소(小)삼각지역’으로부터 청진(북한)-옌지(중국)-블라디보스토크(러시아)를 잇는 ‘대(大)삼각지역’으로 확대되었다.²⁰⁶⁾

<그림 III-5> 두만강유역개발계획



출처: <<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2060839&cid=47334&categoryId=47334>> (검색일: 2019.7.21.).

특히 이 지역에서 가장 큰 이해관계를 갖고 있는 나라는 중국이다. 중국은 지난 1858년 아이훈조약(Treaty of Aihun, 愛琿條約)²⁰⁷⁾과

206) 신범식, “동북아 초국경 소지역협력과 지역의 발명: 유라시아 이니셔티브 실천 방향성에 대한 함의,” p. 5.

207) 아이훈조약은 3조로 이루어져 헤이룽강 좌안(左岸)은 러시아령(領), 우안(右岸)의 우수리강에 이르는 지역을 청국령으로 함. 우수리강에서 바다에 이르는 지역을 양국 공동관리 하에 두도록 정한다. 헤이룽강 좌안의 만주인 부락을 청국 관할 하에 둔다는 것과 헤이룽강·송화강[松花江] 및 우수리강을 항행할 수 있는 것은 양국의 선박으로 한정하였다. 이어 1860년 11월에는 양국 사이에 베이징조약[北京條約]이 체결되어 앞서 공동관리하에 있던 우수리강 이동(以東)의 연해지역도 러시아령이 되었다.

1860년 제2차 아편전쟁의 결과로 맺은 베이징조약으로 러시아에게 헤이룽강(墨龍江) 이북 지역과 우수리스크(Ussuriysk, 연해주와 남북 하바롭스크 지방) 지역을 할양하면서 사실상 동해로의 출구를 잃게 되었다. 그러나 중국은 1886년 ‘중러 훈춘동계조약’(中俄琿春東界約)과 1992년 중러 협상을 통해 동해로 나갈 수 있는 출해권을 회복했지만, 러시아는 고깃배를 제외한 상업적 운항을 제한하여 여전히 중국의 동해 진출권은 사실상 막혀 있었다. 그 결과 중국은 러시아의 자루비노항이나 북한의 나진항(羅津港)을 통한 동해 진출로의 확보가 국가안보상 매우 중요한 일이 되었으며, 이러한 중국의 국가 전략이 ‘두만강관광합작구’ 사업으로 이어졌다.²⁰⁸⁾

지난 2018년 4월 27일 남북 판문점 정상회담이 개최된 직후 중국 관영 *Global Times*가 가장 먼저 전한 것은 ‘두만강유역개발계획(Tumen River Area Development Programme: TRADP)’의 재가동이었다.²⁰⁹⁾ 두만강유역개발계획은 1991년 유엔개발계획이 시작한 최초의 동북아 국경경제협력 프로젝트로서 두만강 유역에 대규모 공단을 조성하고, 두만강 하류지역을 개발하여 동북아지역의 경제협력을 확대하기 위한 계획이다. 최초로 한국, 북한, 중국, 몽골, 러시아 5개국이 참여하여 두만강유역개발계획을 추진하였고, 2001년 일본의 참여를 계기로 동북아 차원으로 확대되었다. 두만강유역 개발계획에 따라서 북한은 1991년 12월 나진-선봉지역을 경제특구

208) 조성찬, “중국 훈춘시 방천에서 바라본 북·중·러경제공동체 형성 움직임,” 『통일뉴스』, 2019. 3. 18., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxnno=128169>> (검색일: 2019. 7. 15.).

209) Hu Weijia, “Tumen River program can accelerate N. Korea’s integration into global economy,” *Global Times*, May 7, 2018., <<http://www.globaltimes.cn/content/1101143.shtml>> (Accessed July 7, 2019). With the leaders of North and South Korea having pledged to work for complete denuclearization of the Korean Peninsula, it’s time to restart the Tumen River Area Development Program (TRADP) and use it as leverage to bring momentum to North Korea’s opening-up and economic development.

로 지정하였고, 중국은 1992년 훈춘을 ‘변경경제합작구’로 지정하였다.

그러나 야심차게 시작된 두만강개발계획은 1998년 아시아 외환위기로 재원조달 문제가 발생하면서 자초될 위기에 처했다. 그러던 것이 2005년 9월 후진타오 중국 주석은 두만강개발계획의 범위를 북한의 나진-선봉과 중국의 동북3성, 내몽골(몽골동부지역포함), 러시아의 연해주, 한국의 동해안과 울산으로 확장하였고 공동기금을 마련하는 등 추진체계를 강화하여 ‘광역두만강개발계획’으로 발전시켰다. 그리고 이것을 「GTI 전략사업구상 2005-2015(GTI Strategic Action Plan 2005-2015)」으로 확정하였다.

북한은 2009년 11월 5일 국제사회의 대북제재와 핵 사찰 시도를 이유로 5개국으로 구성된 합동위원회를 탈퇴하였으나, 대신 한국의 기획재정부와 중국 상무부 그리고 러시아 경제개발부와 몽골 재무부 등이 ‘광역두만강개발계획’에 참여하였고, 중국 베이징에 사무실을 두고 있다. 하지만 2009년 이후 참여국들의 복잡한 이해관계로 인해 오랫동안 추진이 중단되었다.

주춤했던 두만강개발계획은 중국이 훈춘을 일대일로 사업에 연계시키면서 다시 활력을 찾기 시작했다. 2010년 중국은 ‘중국두만강지역합작개발계획요강’²¹⁰⁾의 전면 실시와 2012년 ‘중국두만강지역(훈춘)국제합작시범구’ 지정을 통해 두만강개발계획이 ‘일대일로지역관광일체화사업’에 편입되도록 하였다. 그 결과 북·중·러 3국이 2015년 ‘두만강관광합작구’와 2016년 ‘두만강삼각주국제관광합작구

210) 중국두만강지역합작개발계획요강(전문)에 따르면, 본전망계획의 주요범위는 중국 두만강지역의 핵심지역 즉 길림성 범위내의 장춘시, 길림시의 부분적지역과 연변조선족자치주(장춘-길림-두만강지역이라 략칭함)가 포함 되어 있고 두만강지역국제합작에 참여하는 중국의 료녕성, 흑룡강성과 내몽골자치구등 지역 포함되어 있음. 『길림신문』, 2010.8.31., <http://www.jlcnwb.com.cn/dby/content/2010-08/31/content_1536.htm> (검색일: 2019.9.20.).

총체계획(2016~2025)'을 수립하면서 다시 활기를 띠기 시작했다. 그러나 2016년 1월 이후 북한의 핵실험과 탄도미사일 발사로 촉발된 유엔대북제재의 영향으로 더 이상 추진하기 어렵게 되었다.

나. 현안분석

(1) 국경협력을 위한 중국, 러시아의 국제전략과 지역인식

(가) 중국: 일대일로와 AIIB(아시아인프라투자은행)

2014년 11월 중국에서 개최된 아시아 태평양 경제 협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, 一太平洋經濟協力體) 정상회의에서 시진핑(習近平) 주석은 중국의 육상·해상 실크로드를 통합한 경제권 구상인 일대일로 계획을 발표하였다. 이것은 중국과 유라시아 국가들을 하나로 연결하여 상호 협력하도록 하는 데에 목표를 두고 있다.

이 구상은 크게 두 개의 계획으로 이루어져 있는 바, 하나는 육지 기반의 실크로드 경제벨트 계획이며, 다른 하나는 해상기반의 실크로드 경제벨트 계획이다. 중국의 공식적인 통계에 따르면 육상과 해상 실크로드를 연결하는 일대일로 계획은 전체 인구의 63%에 해당하는 60여 개국 44억 명을 대상으로 하고 있으며, 합계 총생산(Gross Domestic Product: GDP)은 전 세계 GDP의 약 29%인 21조 달러에 달한다.

〈그림 III-6〉 중국의 육상·해상 실크로드: 일대일로



출처: 이재운, “중국 육상, 해상 실크로드 ‘일대일로’,” 『연합뉴스』, 2016.1.21.

중국은 이미 지난 2010년 훈춘을 일대일로 사업과 연계하면서 중단되었던 두만강개발계획을 재개하였다. 2010년 중국은 ‘중국두만강지역합작개발계획요강’의 전면 실시 이후, 2012년 ‘중국두만강지역(훈춘)국제합작시범구’ 지정을 계기로 두만강개발계획을 ‘일대일로지역관광일체화사업’에 편입되도록 하였다. 따라서 향후 동북3성 개발을 목표로 하고 있는 ‘동북진흥계획’과 ‘일대일로’ 구상이 연계된다면 문재인 정부의 한반도 신(新)경제구상(신(新)북방경제구상)과 맞물려 동북아 국경지대 협력의 새로운 장이 열릴 수 있을 것으로 기대된다.

2013년 시진핑 주석은 ‘실크로드경제벨트’와 함께 21세기 해상 실크로드 공동 건설 및 AIIB(Asian Infrastructure Investment Bank, 아시아인프라투자은행) 설립 계획을 밝혔다.²¹¹⁾ 중국은 WTO(World

211) 2013년 시진핑은 카자흐스탄의 나자르 바 예프 대학에서, 시진핑은 인도네시아 의회에서 일대일로 구상을 연설하였다. 이 연설에서 그들은, 중국 서부에서 중앙 아시아

Trade Organization, 세계무역기구)에 가입한 2001년부터 2008년까지 높은 경제성장을 실현하면서 높은 대외준비자산을 축적하였다. 이를 기반으로 유라시아 지역에서 자국 중심의 금융·용자 플랫폼(platform)을 마련하기 시작했다. 중국은 먼저 IBRD(International Bank for Reconstruction and Development, 국제부흥개발은행) 및 ADB(Asian Development Bank, 아시아개발은행)와 비슷한 운영 시스템을 갖춘 BRICs은행(브릭스신개발은행)²¹²과 AIIB²¹³ 등 다자개발은행(Multilateral Development Bank, MDB)을 설립하고, 외환보유고를 활용한 국부펀드의 조성, 정부 재정 범위 내에서 약 400억 달러 규모의 실크로드기금²¹⁴ 마련, 중국 인민폐의 국제화, 인민폐의 SDR(Special Drawing Rights, 특별인출권) 바스켓 포함 등을 비롯해 일대일로 구축을 위한 자금유통 시스템을 구축하였다.²¹⁵

이를 거쳐 유럽으로 이어지는 “실크로드 경제 벨트”(“일대”의 의미)와 중국 연안에서 동남아, 스리랑카, 아라비아 반도의 해안, 아프리카 동해안을 잇는 “21세기 해상 실크로드”(“일로”의 의미)의 두 지역에서 인프라 정비, 무역 촉진, 자금의 왕래를 촉진하겠다는 계획을 밝혔다.

- 212) 신개발은행(新開發銀行, 영어: New Development Bank BRICS, NDB BRICS)은 BRICS 5개국 (브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아프리카 공화국)이 운영하는 국제개발 금융 기관이다. 이 은행은 신흥 5개국 시장의 재정 및 개발의 더 큰 협력 관계를 육성하기 위해 설립되었다. 본부는 중국 상하이에 있으며, 초대 행장은 인도의 카마트 씨이다. 2015년 7월 21일 공식 출범하였다.
- 213) 2013년 10월에 중국에 의해서 제안된 아시아 인프라 투자 은행은 기반 시설에 관한 프로젝트에 투자하는 것을 주 업무로 하는 은행이다. 2015년에 중국은 1조 위안(1600억 달러)의 기반 시설 프로젝트를 이미 건설하고 있거나 계획하고 있다고 밝혔다. 2015년 6월 29일에 공식 출범했으며, 1,000억 달러에 이르는데, 자금 중 75%는 아시아나 오세아니아 국가에서 나올 것이라 하였다. 중국은 가장 지분이 크며 30%를 출자하였고 26%의 투표권을 가지고 있다.
- 214) 실크로드 기금은 일대일로 계획에 해당하는 국가들에 자금을 지원하기 위해 만들어진 중국 정부 주도의 투자 기금이다. 2014년 11월 시진핑은 400억 달러의 개발 자금을 조달할 계획을 발표하였다. 이는 일대일로 프로젝트를 처음 시작했을 때, 마련한 자금과는 구분되는 추가의 새로운 자금이다. 이 기금은 프로젝트에 돈을 빌려주기 보다는 투자하는 것을 목표로 하고 있다. 파키스탄의 Karot 수력발전소가 첫 번째 투자 계획이 될 것이다.

중국은 2015년 6월 29일 베이징에서 57개 창립회원국 대표들이 참석한 가운데 중국 중심의 국제금융기구인 AIIB 설립 서명식이 개최되었다. AIIB는 아시아의 인프라 투자를 지원하여 이 지역의 경제·사회 발전을 촉진하고, 경제적 부를 축적하기 위해 설립된 다자개발은행이지만, 이면에는 중국이 세계은행과 아시아개발은행과 같은 미국 중심의 국제금융질서에 대항해 중국 중심의 금융질서를 구축하려는 국제정치적 목적도 갖고 있다.

중국이 ‘신형대국관계’와 ‘신시대중국특색의사회주의’를 시진핑 시대의 대외정책 목표로 제안한 것은 중국이 더 이상 미국의 국제질서에 순응하는 객체가 아니라 자신이 속해있는 아시아 지역에서 새로운 질서를 창출하는 주체가 될 수 있다는 의도를 내포한 것이다. 결과적으로 중국은 일대일로 정책의 안정적 추진을 위해 AIIB 은행을 활용한 금융지원 방안을 통해 향후 국경지대 협력에 대비하고 있다.

(나) 러시아: 신(新)동방정책

러시아의 ‘신(新)동방정책’은 극동 및 동시베리아 개발을 본격적으로 추진하고자 협력의 지평을 ‘유로-퍼시픽(Euro-Pacific)’으로 확대한다는 계획이다. 2012년 5월 푸틴 대통령 집권 3기 시작과 함께 ‘러시아의 대외정책 실현을 위한 방안’이 발표되면서 신(新)동방정책의 구체적인 내용이 알려졌다.²¹⁵⁾ 푸틴 대통령은 2012년 1월 16일 러시아의 대표적 일간지 ‘이즈베스티야(Izvestiya)’ 기고문을 통해 소련 붕괴 이후 20년 동안 성립되었던 ‘일극체제’의 종언을 선언

215) 이창주, 『일대일로의 모든 것』 (파주: 서해문집, 2017), p. 52.

216) 이용권, “러시아, 신동방정책 추진 이유는?”, 『통일한국』, 통권 374호 (2015), p. 58. 이 문서는 러시아가 외교 전략의 중심을 유럽으로부터 CIS(1991년까지 소련의 일원이던 독립국가연합)국가와 동북아, 더 넓게는 아태지역으로 사실상 전환하는 내용을 담고 있다고 평가된다.

하면서, 러시아가 세계경제와 안보의 비예측성을 직시하고 대비해야 한다며 신(新)동방정책의 추진 배경에 밝혔다.²¹⁷⁾

러시아가 아태지역을 중심으로 한 신(新)동방정책을 제시한 이유를 크게 세 가지 차원에서 분석할 수 있다. 첫째, 러시아가 그동안 추진했던 유럽주의 국가발전의 전략이 한계에 이르자 새로운 돌파구 마련이 필요했다. 둘째, 2011년 미국 오바마(Obama) 행정부가 등장으로 ‘아시아 회귀(pivot to Asia)’ 전략이 미국 대외정책의 핵심으로 등장하자 러시아는 이를 심각한 안보위협으로 받아들였다. 셋째, 중국의 급격한 부상은 러시아의 역내 정치 및 안보 활동에 장애요인이면서 동시에 중국과의 협력이 미국을 견제하는 데 매우 효과적인 대안이기 때문에 러시아의 대(對)아시아 전략을 수립하는데 신(新)동방정책이 도움이 될 것으로 판단했다.²¹⁸⁾

러시아의 신(新)동방정책에 영향을 미친 또 하나의 중요한 요인은 아태 지역의 지정학적 요인 때문이다. 특히 동아시아의 경제적 부상은 글로벌 금융위기 속에서 더욱 주목할 만했다. APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation, 아시아태평양경제협력체)에 가입한 21개 아태지역 국가들의 인구수는 총 27억 명이며, GDP 합계가 전체의 약 53%, 교역량은 전체의 약 44%에 달한다.²¹⁹⁾ 아래 <표 III-6>에서 알 수 있듯이 지난 2004년 이후 2013년까지 10년 동안 중국, 러시아, 인도, 중앙아시아, 몽골의 경제성장률이 세계 전체 평균 성장률보다 월등히 높다는 것을 알 수 있다.

217) 제성훈, “3기 푸틴 정부의 동아시아 정책: 결정요인, 평가, 전망,” 『JPI 포럼』, 제5호 (2013), p. 2.

218) 이용권, “러시아, 신동방정책 추진 이유는?,” pp. 58~59.

219) 제성훈, “3기 푸틴 정부의 동아시아 정책: 결정요인, 평가, 전망,” p. 4.

〈표 III-6〉 유라시아대륙 주요국 GDP 성장률

	중국	인도	러시아	중앙아시아	몽골	전체
2004-2013년	10.2%	7.5%	4.1%	6.9%	9.2%	2.8%

출처: IHS Markit, 〈www.ih.com〉 (Accessed July 17, 2019); 이재영, “푸틴의 신동방정책과 유라시아이니셔티브의 접점과 협력 방향.” (한러경제포럼 발제문, 2015.12.4.), p. 67.

러시아의 입장에서 아태지역과의 경제협력은 이들의 경제성과를 극동개발의 동력으로 활용한다는 차원에서 매우 중요한 과제로 부상하였다. 2012년 9월 개최된 블라디보스토크 APEC 정상회의는 러시아의 신(新)동방정책을 가시적으로 보여주는 계기가 되었는데, 러시아는 태평양 연안에 위치한 블라디보스토크를 신(新)동방정책의 상징이자 역내 경제협력의 새로운 중심지로 육성하고자 교통 및 도시 환경 인프라, 발전시설 등을 현대화하기 위해 지난 4년간 총 6,793억 루블(약 213억 달러)을 투자하였다.²²⁰⁾

러시아의 극동지역은 석유, 가스 등 에너지 자원을 비롯해 풍부한 광물자원과 해양자원을 보유하고 있지만 경제적으로 매우 낙후된 지역이다. 극동지역 면적은 약 630km²로서 러시아 전체의 36.1%를 차지하고 있지만, 인구는 약 646만 명으로 러시아 전체의 약 4.6%에 그치고 있으며, 제조업 생산기반시설 부족과 공공 인프라의 미비로 지역 총생산도 러시아 전체의 5% 미만을 기록하고 있다.²²¹⁾

러시아는 푸틴 집권 3기를 계기로 극동지역에 대한 개발을 구체화하기 위해 대외경제은행 차원에서 ‘극동 및 바이칼지역개발펀드’의 설립(2011년 11월)과 연방정부 내각에 ‘극동개발부’의 설립(2012년 5월, 대통령령(No. 636)) 그리고 ‘극동 및 바이칼지역사회경제발전

220) 이재영, “푸틴의 신동방정책과 유라시아이니셔티브의 접점과 협력 방향.” (한러경제포럼 발제문, 2015.12.4.), p. 69.

221) 제성훈, “3기 푸틴 정부의 동아시아 정책: 결정요인, 평가, 전망.” p. 5.

국가프로그램'의 채택(2013년 3월) 등 제도적 기반을 구축하였다.²²²⁾ 2014년 3월 28일자 「연방정부령」(No. 242)에 의해 극동개발부의 권한이 확대되었고, 2014년 1월 1일 극동지역을 대상으로 하는 「조세특혜법」(No. 267-FZ)이 발효되었으며, 2015년 3월 30일 극동개발을 위한 새로운 경제특구 모델인 「선도사회경제개발구역에 대한 연방법」(No. 473-FZ)이 발효되었다.²²³⁾

이처럼 러시아의 신(新)동방정책은 어느 때보다 실행 가능성을 높였으며, 아태지역과의 교통, 물류, 에너지 분야에서 연계성을 강화하기 위한 추진체계를 강화하였다. 그 결과 러시아의 신(新)동방정책은 중국과의 협력뿐만 아니라 한국, 일본 등과의 경제협력 분야에도 많은 노력을 기대하고 있다. 특히 남·북·러 3각 협력을 통해 물류와 에너지 협력의 모멘텀을 만들 수 있다는 점에서 러시아는 문재인 정부의 환동해 경제권 추진을 위해 가장 중요한 협력의 파트너이다.

(2) 국경협력에 대한 남북한의 전략과 인식

(가) 문재인 정부의 전략과 인식

한반도 신(新)경제 구상은 문재인 대통령이 2012년 대선에서 이미 제시하였고, 2017년 대선과 '베를린 구상'에서 구체화 한 것으로 남북관계 개선과 경협 활성화를 통해 한국경제의 새로운 성장 동력을 창출하고, 대한민국의 경제영토를 동북아와 유라시아로 확장하는 '그랜드플랜(Grand plan)'이다. 통일부가 제시한 한반도 신(新)경제구상의 비전은 한반도의 경제통일과 동북아의 평화와 번영의

222) 위의 글, p. 5.

223) 이재영, "푸틴의 신동방정책과 유라시아이니셔티브의 접점과 협력 방향," p. 70.

공동체 형성이며, 이를 구체화한 3대 목표는 첫째, 한국경제의 신(新)성장동력 확충 및 일자리 창출, 둘째, 북한 변화와 남북한 경제 통합 촉진, 셋째, 동북아 평화경제공동체 기반 조성 및 확산이다.

한반도 신(新)경제지도 구상의 3대 핵심 정책은 ‘3대 경제협력벨트’ 구축이며, 주요 내용은 아래 <그림 III-7>와 같다.

<그림 III-7> 3대 경제협력벨트 구축



환동해권 경제벨트	부산, 속초, 원산·함흥·단천, 나선, 러시아를 연결하는 에너지·자원벨트로 조성
환서해권 경제벨트	목포, 평택, 수도권, 개성·해주, 평양·남포, 신의주, 중국을 연결하는 교통·물류·산업벨트로 조성
접경지역 평화벨트	접경지역(DMZ)을 생태·평화관광지구, 통일경제특구로 연결하는 환경·관광벨트로 조성

출처: 통일부, <<https://www.unikorea.go.kr>>.

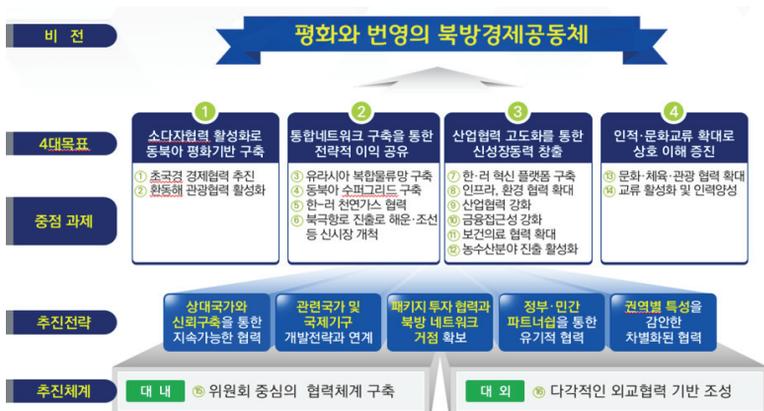
문재인 정부는 지난 2018년 「9·19 평양공동선언」 이후 ‘하나의 시장’은 남북 경제협력이 지향하는 목표이면서 동시에 남북 경제협력을 실현해 나가는 수단으로 인식하였다. 이것은 남북 시장의 연계성 강화를

통해 상호보완성을 극대화하여 부분별 시장을 통합해 나감으로써 궁극적으로 한반도에 남북 단일시장을 구축하는데 목적이 있다.

대통령직속 북방경제협력위원회는 2018년 6월 남북한 단일시장 형성을 유라시아 통합에 대응하여 해양과 대륙을 잇는 한반도의 지리적 이점을 활용하고, 남·북·중·러·몽 등 주변국들과의 초(超)국경 다자협력을 통해 역내 공동번영과 평화 기반을 조성을 위한 ‘신(新)북방정책’의 핵심 로드맵으로 제시하였다.

특히 중국의 일대일로(一帶一路)와 러시아의 신(新)동방정책 등으로 극동지역에서 경제협력의 기회가 높아진 만큼 평화와 번영의 북방경제 공동체를 조성하여 한반도와 동북아의 평화협력의 기반을 마련하는 비전을 제시하였다. 이를 위해 문재인 정부는 네 가지 정책 목표를 아래 <그림 III-8>와 같이 제안하고 있다. 첫째, 소다자협력 활성화로 동북아 평화기반 구축, 둘째, 통합 네트워크 구축을 통한 전략적 이익 공유, 셋째, 산업협력 고도화를 통한 신(新)성장동력 창출, 넷째, 인적·물적 교류 확대를 통한 상호 이해 증진 등이다.

<그림 III-8> 신북방정책의 비전과 목표



출처: 북방위 2차 회의 자료 (2018.6.18.) 참고.

더 나아가 한반도 신(新)경제구상의 접경지역 협력을 강조한 신(新)북방경제 전략은 한반도 주변 국가들의 경제발전 전략에 적극 호응하면서 역내 국가들 간 다양한 방식의 양자 및 다자 간 교류협력을 추진해 성과를 도출하자는 것이다. 남북관계 개선과 병행하여 주변국 경제권과의 관계를 전(全)방위적으로 제고하고 한반도 평화와 동북아 공동번영을 함께 모색하여 북한의 개방을 견인하고 남북 경제협약의 안정적 추진 여건을 마련하는 등 평화경제를 통한 동북아 경제공동체 형성에 기여하고자 한다. 특히 문재인 정부는 한반도 평화경제가 중국의 일대일로와 러시아의 신(新)동방정책과 연계되면 우리경제의 새로운 돌파구로서 큰 기여를 할 수 있다고 인식하고 있다.

특히 문재인 정부는 한·중·러 삼국의 국가전략이 교차하는 환동해 경제권을 중심으로 관광, 물류, 에너지 사업 분야에서 협력을 시작할 수 있다고 보고 있다. 현재 중국은 훈춘·투먼·단둥과 러시아의 자루비노항 그리고 북한의 나진과 청진을 연결하는 환동해 물류센터를 추진하고 있다. 향후 동북아지역에서 강력한 물류중심지로 부상하는 이곳에 한국의 기업들이 적극적으로 참여한다면 신(新)경제구상의 한 축인 환동해 경제권 형성에 큰 기회가 될 수 있다.

(나) 북한의 전략과 인식

북·중·러 국경협력에 대한 북한의 전략적 이해는 정권유지에 필수적인 외화벌이를 통해 체제를 안정적으로 유지하는 데 있다. 외화의 안정적인 공급은 김정은 체제의 계획경제를 정상화시키고, 정권유지 및 충성세력의 결집력을 높이는데 매우 효과적인 수단이다.²²⁴⁾ 이 중 북한 무역의 90%이상을 차지하는 북중 국경협력은 북한체제의 생존이 걸려 있는 매우 중요한 양자관계이다. 북한 외화

224) 양운철, “북중러 경제협력의 정치적 이해,” 『정세와 정책』, 7월호 (2014), p. 15.

수입의 약 80~90%가 중국과의 무역을 통해 들어오며, 이중 가장 큰 비중을 차지하는 분야가 석탄과 철 등 지하자원 수출이다.

2007년 후진타오 집권 시기 중국은 동북지역의 대외개방 확대를 위해 러시아와 북한과의 접경지역 협력을 적극 추진하였다. 먼저 동북 교역의 중심인 다렌을 축으로 ‘랴오닝연해경제벨트’와 단둥-신의주간 초(超)국경협력의 중요성이 제기되었다. 북한도 중국의 변화에 맞춰 부분적인 개방 전략을 선택하였으며 국경협력을 통한 경제 개발에 적극 나섰다.

아래 <그림 III-9>에서 보듯, 북한은 2009년 북중 정상 간 합의에 따라서 2010~2011년간 양국 국경지대 내에 경제특구의 공동개발을 추진하였다. 북중 양국은 2010년 12월 「나선경제무역지대와 황금평, 위화도경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정」 체결, 중·조 공동지도위원회 구성, 「조중 나선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강」을 제정하였고, 2011년 6월 8일 황금평 개발 착공식 이후 2011년 12월 3일 「황금평, 위화도 경제지대법」을 공포 하였다. 그러나 압록강 유역에서의 북중 접경협력은 김정일 사망과 장성택 처형, 그리고 연이은 북핵 실험 등으로 인해 북중관계가 경색되면서 중단되었다.

〈그림 III-9〉 북중 국경협력 지대



출처: 이현진, “황금평 북에 개혁-개방 ‘황금’ 가져다 줄까?,” 『동아일보』, 2012.2.11., <<https://www.donga.com/news/article/all/20110609/37886282/1>> (검색일: 2019.10.1.).

이후 북중 국경협력은 수출입 통로로 활용되었으며, 가장 활발한 교류는 북한의 자원 수출이다. 북한에 매장된 약 200여종의 광물자원 중 약 140여종이 경제성이 있는 것으로 알려지고 있다. 예를 들어 매장량 기준으로 마그네사이트는 세계 3위, 흑연은 세계 4위, 금은 세계 6위, 아연은 세계 7위, 철광석은 세계 9위로 추정되고 있다. 그러나 광물 부존량에 비해 연간 생산규모는 열악한데 가장 큰 이유가 장비 노후화와 기술 및 전기의 부족 때문이다. 그럼에도 불구하고 북한무역에서 차지하는 광물자원 수출비중은 절대적이다. 가장 경쟁력 있는 무역품목인 셈이다. 중국이 북한 광물의 주요 수요처로서 2008년 이후 북한 광물자원 수출의 95% 이상을 차지하고 있다.

2000년 중반 이후 북한의 대중 광물자원 수출은 크게 증가했다가 2014년 이후 축소되었는데, 2013년 북한의 3차 핵실험으로 본격화된 국제사회의 대북제재가 주요 원인이었다. 주요 수출 품목은 무연탄과 철광석이었다. 2016년 1월 북한의 4차 핵실험과 이후 2017년 11월까지 진행된 세 차례의 핵실험과 44차례의 탄도미사일 시험으

로 북한은 사실상 봉쇄수준의 국제제재에 직면하였다. 그 결과 유엔 안보리 대북제재(2270, 2321, 2371, 2375, 2397)는 북한의 연간 수출액인 약 30억불 이상을 봉쇄하는 법안이며, 구체적인 내용은 아래 <표 III-7>과 같다.

<표 III-7> 2016년 이후 유엔안보리 대북제재 결의안

제재안	UNSCR 2270 (‘16. 3. 2)	UNSCR 2321 (‘16. 11. 30)	UNSCR 2371 (‘17. 8. 5)	UNSCR 2375 (‘17. 9. 11)	UNSCR 2397 (‘17. 12. 22)
대북 수·출입 금지 현황	<ul style="list-style-type: none"> -WMD와 관련된 무연탄 및 철·철광석 금지(단 민생목적 예외) -금, 바나듐광, 티타늄광, 희토류 금지 -항공우 수출 금지(단 인도주의적 용도 및 북한 민항기 해외 급유 예외) 	<ul style="list-style-type: none"> -북한산 무연탄 4억달리 또는 750만 톤 중 작은 쪽 선택 -은, 동, 아연, 니켈 금지 	<ul style="list-style-type: none"> -북한산 무연탄, 철, 철광석, 납, 납광석, 수산물 전면 금지 	<ul style="list-style-type: none"> -북한산 직물 및 의류 완제품 전면 금지 -정제유 200만 배럴 -원유 400만 배럴(LNG, 콘덴세이트 전면금지) 	<ul style="list-style-type: none"> -북한산 식품, 농산품, 기계류, 전자기기, 토석류, 목재, 선박 수입 금지 -원유금지(단, 민생목적 허용, 연간 400만배럴) -정제유 금지(단, 민생목적 허용, 연간 50만배럴)
대북 사업금지 현황	<ul style="list-style-type: none"> -북한 행·발 화물 전수조사 -북한은행 해외 지점 개설 금지 	<ul style="list-style-type: none"> -회원국의 북한 내 금융기관 폐쇄 및 무역금융 지원 금지 -북한인 수화물 및 화물 검색 의무화 -북한국적 선박의 소유, 운영, 대여, 보험 제공 금지 	<ul style="list-style-type: none"> -해외 노동자 현 수준 동결 -북한과 합작사업 신설 및 확대 금지 -제재위가 제재 선박 지정 후 회원국은 입항 불허 -일반 회사의 금융서비스 제공 불가 	<ul style="list-style-type: none"> -해외노동자 신규허가 금지 -북한과 합작사업 전면 금지 (120일 이내 폐쇄) -공해상에서 북한선박 화물이송 금지 	<ul style="list-style-type: none"> -해외노동자 24개월 내 송환 -어획권 구입 금지 -북한선박에 대한 해상자단 의무화

출처: 임소정, “국제사회의 대북제재 현황과 전망,” 『KIEP 기초자료』, 제1호 (2018), pp. 5~6; 남북교류협력지원협회, 『대북제재 참고 자료집 4.0』 (서울: 남북교류협력지원협회, 2018), pp. 12~13 참조.

북한은 이러한 대북제재의 상황을 벗어나고자 2018년 평창올림픽 참석을 계기로 대화 테이블에 나왔으며, 4월 27일 판문점 남북정상 회담의 성공적 개최 이후 6월 12일 싱가포르 북미정상회담이 개최되었고, 북한의 비핵화와 체제안전보장을 위한 공동선언문이 채택되

었다. 그러나 2019년 2월 28일 베트남 하노이에서 개최된 제2차 북미정상회담이 ‘노딜(no deal)’로 마감되면서 대북제재를 완화가 실패로 돌아가자 북한은 북중 및 북러협력에 다시 관심을 돌리기 시작했다. 특히 북중관계에서 북한은 2018년 이후 2019년까지 중국과 다섯 차례의 정상회담을 가졌으며, 정상회담 이후 중국으로부터 인도적 지원과 대북제재 대상이 아닌 관광객의 급증으로 인해 비교적 안정적인 경제 운영의 토대를 마련한 것으로 보인다.

북한은 또한 북러관계의 진전을 통해 북중 경제의 부족분을 보충하려는 의도를 갖고 있다. 특히 노동자 해외 송출을 통한 외화 획득을 위해 러시아와 긴밀하게 협력하고 있다. 북한은 연해주, 모스크바 지역 외에도 시베리아 지역과도 경제 협력을 추진 중이며, 특히 이르쿠츠크의 경우 북한과 긴밀한 관계를 유지하고 있다. 무엇보다 이들 지역은 낙후되어 자본, 노동, 기술 등 모든 생산요소가 부족한 관계로 러시아도 북한 노동력을 많이 필요로 하게 되었다. 러시아는 부족한 자국의 노동력을 북한의 인력으로 일부 대체하고 향후 이들 노동력을 동원하여 한국까지 이르는 가스관을 연결하여 일본을 포함한 아시아 국가들에게 천연가스를 판매하려는 전략을 갖고 있다.

〈표 Ⅲ-8〉 2009년 이후 이르쿠츠크 지역 내 북한 노동자 쿼터

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2017
노동자쿼터(명)	900	1400	1700	2000	1400	1600	1400	1964

출처: The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 〈www.mid.ru/vnesneekonomicheskie-svazi-sub-ektov-rossijskoj-federacii/〉 (검색일: 2019.9.25.).

북한은 또한 2018년 4·27 판문점 남북정상회담과 9·19 평양 남북정상회담에서 남북한 간 경제협력을 위한 합의서를 채택했다. 대북제재로 인한 경제적 곤란을 민족공조(우리민족끼리)를 통해 해결

하려고 시도 하였다. 특히 “남과 북은 남북관계의 전면적·획기적인 개선과 발전을 이룩하기 위해” 제1조 6항에서 10·4선언 합의사업 적극 추진, 철도·도로 연결 및 현대화를 합의서에 명시했다. 아래 <표 III-9>에서 보듯 이를 좀 더 구체화 시킨 것이 「9·19 평양공동선언」이며, 여기에서 두 정상은 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해 나가기 위해 보다 구체화한 경제협력 방안을 적시하였다.

<표 III-9> 9·19 평양 공동선언 중 경제협력 내용

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 남과 북은 금년내 동, 서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식을 갖기로 하였다. ② 남과 북은 조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화 하고, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해나가기로 하였다. ③ 남과 북은 자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 환경협력을 적극 추진하기로 하였으며, 우선적으로 현재 진행 중인 산림분야 협력의 실천적 성과를 위해 노력하기로 하였다. ④ 남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다. |
|--|

그러나 2019년 2월 하노이 제2차 북미정상회담의 결렬 이후 국제사회의 대북제재로 인해 남북 간 주요 합의는 전염병 예방을 위한 긴급 방역과 철도 및 도로 연결을 위한 착공식 개최를 제외하면 더 이상 추진할 수 없었다.

다. 협력 방안

(1) 추진 개요

북한의 비핵화 진행에 따라 대북제재의 일부 해제 상황과 완전한 비핵화 이후 대북제재의 완전한 해제 상황에서 추진할 수 있는 남·북·중·러의 육상 국경협력의 방안은 문재인 정부의 한반도 신(新)경제구상(신(新)북방경제협력 포함)과 깊은 관계가 있다. 문재인 정부의 한반도 신(新)경제구상은 남북경협을 한국경제의 새로운 성장동력으로 삼고 이를 통해 우리의 경제 영토를 동북아와 유라시아 지역까지 확장시키는 그랜드 플랜으로서 평화경제의 기본 토대이기 때문이다. 따라서 북중, 북러 간 육상 국경지대 협력은 북한의 비핵화 진행과정과 맞물려 문재인 정부의 신(新)경제구상과 점증적·단계적 방식으로 연계되는 것이 타당하다.

점증적·단계적 접근이 필요한 이유는 비핵화 과정에서 이해관계가 다른 접경지역 국가들의 협력범위를 점차 높이기 위해서이다. 국경지대 협력이 이루어지기 위해서는 비핵화의 시작과 함께 대북제재의 일부가 해제되는 상황에서부터 최종적으로 비핵화 이후 대북제재가 완전히 해제 상황까지를 가정하여 각 단계별로 어떤 정책을 제안할 수 있는가를 찾아내는 것이다.

따라서 정책 추진의 내용 또한 두 단계로 구분할 필요가 있다. 먼저 ‘기반조성단계’에서는 비핵화의 시작과 대북제재의 일부 해제라는 환경적 요인에 따라 중단된 국경지대 협력 사업을 재개하는데 정책의 우선순위를 두고자 한다. 오랫동안 대북제재로 인해 국가 간 ‘신뢰’가 무너진 상황에서 장기적인 국경협력이 이루어지기 어려울 만큼 먼저 협력 주체 사이의 신뢰기반을 회복하기 위해 중단된 사업을 재개하는 것은 매우 중요한 정책적 함의를 가진다고 볼 수 있다.

다음은 ‘기반조성단계’에서 이루어진 신뢰 회복을 바탕으로 장기적인 국경지대 협력을 위한 ‘실질추진단계’로의 이행이다. 비핵화의 완성과 국제사회의 대북제재가 완전히 해제되는 환경적 요인에 따라 지속가능한 국경협력의 방안을 제시하고자 한다. 이 시기는 한반도와 동북아 평화와 공동 번영을 위한 경제공동체 형성을 목표로 보다 실질적이고 장기적인 국경지대 협력 방안을 제시하는 단계이다.

이를 위해 본 과제에서는 협력의 시기를 2020년부터 2022년까지를 ‘기반조성단계’로 설정하고, 2022년부터 2027년까지를 ‘실질추진단계’로 구분하여 정책 집행의 효율성을 높이고자 한다. 이러한 점증적·단계적 접근법은 시작 단계의 성과가 최종 단계의 정책 성공을 보장한다는 점에서 정책의 불가역성과 지속가능성을 담보할 수 있는 방안이다.

마지막으로 정책집행의 효율성을 높이기 위해서 모든 협력 방안을 문재인 정부의 한반도 신(新)경제구상과 연계하여 설명하고자 한다. 무엇보다 신(新)경제구상이 한반도 주변 국가들의 경제발전 전략에 적극 호응하면서 동시에 역내 국가들과 다양한 방식의 국경협력을 추진해 성과를 도출 수 있기 때문이다. 이를 위해 중국의 일대일로 사업과 러시아의 신(新)동방정책 그리고 문재인 정부의 한반도 신(新)경제구상이 교차하는 두만강 유역을 중심으로 육상 국경지대 협력을 방안을 제시하도록 하겠다.

(2) 추진 과제

(가) 기반조성단계

1) 나진-하산 프로젝트 재개

대북제재 완화단계에서 국경지대 협력 사업이 재개되기 위해서는

무엇보다 관련국 간의 신뢰가 먼저 형성되어야 한다. 이를 위해 이미 추진되었지만 정치적·경제적 이유로 인해 중단되었던 사업의 재개가 필요하다. 그런 의미에서 나진-하산 프로젝트의 우선 재개는 한반도 신(新)경제구상의 동력을 확보하는데 매우 중요한 상징적인 조치가 될 것이다.

남·북·러 3개국 국경협력의 첫 성공 사례로 평가되었던 나진-하산 프로젝트의 재개를 시작으로 향후 나진(북한)·하산(러시아)·훈춘(중국)으로 이어지는 접경지역 협력 사업에 대한 다양한 비전을 주변국과 공유하면서 국제사회와의 공감대를 형성하는 것은 한반도와 동북아 평화와 안정에 매우 중요한 토대가 된다.

북중, 북러 육상 국경지대 협력의 궁극적인 목표는 관련국들 간의 원활한 물류(교통) 및 에너지 네트워크를 구축하는데 있다. 이를 위해서는 철도, 도로, 항만, 산업단지 등이 연계된 지역 간 네트워크는 우선적으로 검토될 필요가 있다. 한반도와 연해주(러시아), 동북3성의 길림성(중국)이 마주하는 두만강 하류는 훈춘(중국)-나선(북한)-하산(러시아)을 잇는 복합 물류 네트워크를 구축하는데 최적의 장소이다. 또한 정책적으로도 두만강 하류는 중국의 일대일로 사업과 러시아의 신(新)동방정책이 문재인 정부의 한반도 신(新)경제구상과 만나는 환동해권 경제벨트의 핵심적인 지역이다. 따라서 향후 대북제재가 완화된다는 것을 가정할 때 ‘나진-하산 프로젝트’의 재개는 관련국의 신뢰 회복을 위해 가장 시급한 과제이다.

‘나진-하산 프로젝트’의 재개는 한반도 신(新)경제구상 추진을 위한 지역적 공간을 확보하는데 중요한 역할을 한다. 러시아는 이미 신(新)동방정책의 일환으로 이 지역에서 2015년 3월 연방법을 발효하여 ‘선도사회경제개발구역(이하 선도개발구역)’을 설립하였으며, 2019년 8월말 현재 극동지역에서 18개의 선도개발구역이 설치 및

운영 중에 있다.²²⁵⁾ 중국은 ‘창지투 개방선도구’ 사업을 통해 중국의 동북3성에서 동해를 거쳐 태평양으로 뻗어 나갈 수 있도록 나진항에 대한 독점적 이용권을 확립하고 있다. 또한 훈춘과 나진항을 연결하는 도로 포장공사를 시작으로 늘어나는 교역량과 인적교류를 대비해 훈춘과 나진항을 연결하는 신(新)두만강대교를 2016년 말에 이미 완공했다. 그리고 나진항에 전력을 공급하기 위해 중국은 훈춘에서 나선까지 약 100km에 이르는 송전선을 2012년 10월에 건설하였다.

따라서 ‘나진-하산 프로젝트’의 재개는 훈춘-나진-하산을 연결하는 물류·교통망의 현대화를 통해 두만강 지역과 극동지역에서의 경제적 활력을 높이면서 동시에 이 지역을 연결고리로 한반도와 북방을 연결하는 TKR-TSR 국제물류망을 연결하는데 중요한 토대가 된다. 결과적으로 ‘나진-하산 프로젝트’의 재개를 계기로 중요한 연결고리인 북한의 교통·물류망의 현대화에 대한 국제사회의 관심을 촉발할 수 있으며, TKR-TSR 물류망 연결 사업의 공론화에도 매우 긍정적인 역할을 할 것으로 예상된다.

2) 광역두만강개발계획(GTI) 재개

1991년 유엔개발계획이 추진했던 최초의 동북아 국경경제협력 사업인 두만강개발계획은 1998년 아시아 외환위기로 좌초되었다. 그러나 2005년 중국 후진타오 주석은 기존의 두만강개발계획보다 범위를 확대하여 북한의 나진-선봉지역과 중국의 동북3성 지역, 내몽골(몽골동부지역포함) 그리고 러시아의 연해주 지역, 한국의 동해안과 울산까지를 포괄하는 ‘광역두만강개발계획’을 수립하였다.

225) 특히 중러 양국 간 대표적인 협력사례인 우수리스크(Ussuriysk) 협력구는 2006년 개최된 중러 간 총리회담에서 중국정부의 제안을 바탕으로 협력이 시작된 산업단지로 양국 간 대표적인 협력사례이다. 이처럼 극동지역의 풍부한 자원을 활용하여 현지에서 가공하고 제3국으로 수출하는 형태의 협력전략은 한반도와 유라시아를 잇는 물류 기반을 구축하고 국경지대 협력을 위한 기반을 마련하는데 가장 적합한 사업이다.

2014년 두만강개발계획은 훈춘을 배경으로 중국의 일대일로 사업이 연계되면서 다시 활기를 띠기 시작하여 ‘광역두만강개발계획’ 재개를 위한 북·중·러 3국의 협의까지 진행되었지만, 2016년 이후 북한의 핵실험과 탄도 미사일 발사로 인한 국제사회의 대북제재의 강화로 논의자체가 중단되었다. 그러나 지난 2018년 북한의 평창올림픽 참가를 계기로 시작된 남북 및 북미정상회담의 개최로 조성된 대화 분위기로 인해 북한이 2018년 5월 ‘광역두만강개발계획’ 베이징 사무소에 인력을 파견하면서 비핵화의 진전과 국제사회의 대북제재 해제 이후 개혁·개방을 대비한 새로운 논의를 시작할 토대를 마련하였다.

현 시점에서 가장 중요한 것은 ‘광역두만강개발계획’ 재개를 위한 관련국의 협력이 필요하다. 무엇보다 관련국 간의 개발계획 재개를 위한 신뢰 회복이 중요하기 때문이다. 초기 두만강개발계획은 나진(북한)-훈춘(중국)-포시에트(러시아)을 잇는 소(小)삼각지역과 청진(북한)-옌지(중국)-블라디보스토크(러시아)를 연결하는 대(大)삼각지역으로 구분되었지만, ‘광역두만강개발계획’은 나진-선봉(북한)과 함께 동북3성, 연해주, 동해안(한국)을 포괄하여 환동해 경제벨트를 모두 포괄하고 있다. 따라서 대북제재의 완화단계에서 가장 시급한 과제는 지난 1991년 두만강개발계획에서 시작된 최초의 동북아 국경협력 사업을 중국의 일대일로와 러시아의 신(新)동방정책, 문재인 정부의 신(新)한반도구상과 결합하여 보다 확대된 ‘광역두만강개발계획’으로 재추진하는 것이다.

3) 남북 교통 인프라 통합 시범사업

남북 교통인프라 통합은 향후 한반도와 동북아 교통·물류망을 연결하는 데 가장 토대가 되는 기반사업이다. 첫 단계는 남북한과 중

국을 연결하는 환서해권 경제벨트를 활성화시키기 것으로 먼저 기존에 연결되어 있는 경의선의 정상운영과 함께 서울-문산-개성역간 정기열차의 시범운행을 추진하는 것이다. 이러한 교통인프라 통합을 뒷받침하기 위해서는 먼저 남북 간 대화와 협력이 가장 중요하며, 이를 위해 가칭 ‘남북철도공동운영위원회’와 같은 기구를 구성하여 철도 정기운행을 위한 세부사항을 협의하고 기술협력을 함께 추진해 나가야 한다.

두 번째 단계는 남북한과 러시아를 연결하는 환동해권 경제벨트를 활성화시키기 위해 경원선과 동해선의 복원을 추진하는 것이다. 특히 경원선은 수도권과 북한의 북동부지역을 최단거리로 연결하는 노선으로 한국의 경제 중심지인 수도권과 동북부 산업지대 및 관광지대를 서로 연결하여 남북 상호 간 경제적 효과를 극대화시킬 수 있다.

더 나아가 남북 교통인프라 통합은 철도만이 아닌 단절된 남북 도로의 복원 및 정상운영도 포함된다. 지난 남북 합의를 통해 이미 연결된 경의선 구간(1번국도)과 동해선 구간(7번국도) 외에 경원선(신탄리-평강과 금강산의 철원-내금강) 구간과, 철원-평강 구간(3번국도), 화천-평강 구간(5번국도), 양구-백현리 구간(31번국도), 신철원-근동 구간(43번국도) 등도 함께 복원할 필요가 있다. 이러한 시범사업을 통해 가능하다면 서쪽으로는 중국의 베이징까지 그리고 동쪽으로는 러시아의 블라디보스토크까지 철도 및 도로 연결 방안을 이 단계에서 검토해 볼 수 있다.

4) (가칭) ‘한반도·동북아 국경협력 협의체’ 구성

중단된 ‘나진-하산 프로젝트’와 ‘광역두만강개발계획’의 재개를 계기로 북한, 동북3성, 러시아 극동을 아우르는 다양한 교통·물류망 연

결 시범사업들이 추진될 수 있는 계기 마련된다면, 이를 효과적으로 추진하기 위한 ‘한반도·동북아 국경협력 협의체’의 구성을 제안해 볼 수 있다. 이를 통해 이 지역의 국경시대 협력 국가들 간의 신뢰 증진을 위한 다양한 양자협력 및 다자협력의 장(場)이 마련될 수 있다.

‘한반도·동북아 국경협력 협의체’의 구성 목적은 구체적인 국경시대 협력 프로젝트를 추진하기에 앞서 이에 대한 전문적인 연구개발(R&D)의 필요성이 있기 때문이다. 특히 철도와 도로, 항만, 산업단지 등 관련국의 전문가들이 신기술을 접목해서 추진할 경우 주요 과제를 함께 검토해서 각각의 프로젝트의 부가가치를 높이는 노력이 반드시 필요하다.

나진-하산 프로젝트와 광역두만강개발계획의 최종적인 목적이 한반도와 동북아의 광역 교통·물류·에너지망의 연결이기 때문에 사업의 가장 중요한 연결고리이면서 가장 낙후된 북한 내 교통·물류·에너지 운송 능력에 대한 객관적인 자료가 필요하며, 이에 대한 현대화 사업은 매우 중요한 과제이다. 따라서 기반조성단계에서 필요한 국경협력을 위한 협의체의 주요 대상을 ① 나선·청진지역 철도와 도로의 확충 및 현대화, ② 나진역-두만강역-하산역 철도시설의 현대화, ③ 청진-나선-훈춘 고속도로 신설, ④ 청진-투먼 철도의 현대화 및 고속도로 신설, ⑤ 나진항, 청진항의 현대화 등으로 분류해 볼 수 있다.²²⁶⁾

(나) 실질추진단계

1) 한반도와 동북아 물류·교통망(super-highway)의 연결

환서해·환동해 경제벨트 기반 구축을 위한 한반도 철도 연결사업

226) 이상준 외, 『통일시대를 향한 한반도 개발협력 핵심 프로젝트 선정 및 실천과제』 (안양: 국토연구원, 2013), p. 128.

(경의선 → 경원선 → 평라선)이 마무리되면, 본격적으로 이를 동북아 연결 철도인 TCR(Trans Chinese Railway, 중국횡단철도)과 TSR²²⁷⁾에 연결하는 사업이 추진될 것이다. 첫 번째 단계는 경의선을 기반으로 한국에 구축된 고속철도와 연계하여 서울-신의주-베이징·동북3성을 연결하는 고속철도를 구축하여 서울-베이징을 1일 생활권으로 만드는 교통혁명을 이룩하는 것이다. 이 벨트를 중심으로 수도권(한국)-개성공단-평양·남포-신의주 구간이 중국과 연결되면서 환서해 경제벨트의 활성화를 위한 교통·물류체계 또한 완성된다.

두 번째 단계는 경원선 복원을 토대로 서울-원산-나선 구간의 고속철도화를 기반으로 러시아의 하산과 블라디보스토크를 연결하면 환동해 지역의 고속철 건설이 완성된다. 더 나아가 철도와 함께 한반도 및 동북아 고속회랑을 위한 서울-신의주 구간, 서울-나선 구간에 초고속 교통망을 구축하면, 이를 기반으로 인근 주요 거점도시와 연결하는 고속도로망 또한 병행해서 구축할 수 있다.

지난 2018년 4·27 남북정상회담에서 두 정상은 경의선과 동해선 연결 사업을 우선 추진하기로 했다.²²⁸⁾ 문재인 대통령은 여기에 그치지 않고 남북 간 철도 연결을 중국까지 확장시키고자 목포-서울-평양-신의주-베이징 구간의 철도 연결을 제안했다. 이것은 환서해 경제벨트를 통해 한반도 신(新)경제구상을 구체화하기 위한 중요하고 포석인 셈이다.

현재 동북아에서 중국 대륙을 관통하면서 TSR과 접속할 수 있는

227) 9,288km 전 구간이 전철화 돼 있는 TSR은 세계에서 가장 긴 철도다. 지구 둘레의 3분의 1에 가까운 거리를 달려 극동의 블라디보스토크와 모스크바를 육상으로 연결한다. TSR은 러시아 최대 공업지대인 우랄지구, 쿡즈네츠탄진, 북부의 석유·가스산지를 유럽 쪽으로 연결해 러시아 산업의 대동맥 구실을 하고 있다.

228) 합의서에는 “일차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화해 활용하기 위한 실천적 대책을 추진한다”는 내용이 담겼다.

철도 노선은 총 3개이다. 첫째, TCR은 중국의 연운항-서안-난주-우름치-알라산쿠를 잇는 길이 4,018km 노선이다. 둘째, TMGR(Trans-Mongolia Railway, 몽골횡단철도)은 베이징-울란바토르-이르쿠츠크로 이어지는 총연장 7,753km의 노선이다. 셋째, TMR(Trans-Manchuria Railway, 만주횡단철도)은 투먼~만저우리-카림스카야로 이어지는 총연장 7,721km의 노선이다.

아래 <그림 III-10>에서 보듯 한국의 경의선과 연결하여 베이징으로 이어지는 노선은 TCR이지만 TMGR을 통해 시베리아횡단철도인 TSR과 연결될 수 있다.²²⁹⁾ 따라서 한반도 철도와 동북아 철도의 연결은 한반도 신(新)경제구상의 핵심적인 과제로 한국경제가 북방경제와 결합하는 매우 중요한 역사적 사건이다.

<그림 III-10> 한반도와 동북아 교통·물류망 연결



자료: 나권일, “[남북 화해모드 경제특집 | 정밀취재] 판문점 선언에 따른 한반도 철도 연결 전망,” 『월간중앙』, <<https://jmagazine.joins.com/monthly/view/321349#self>> (검색일: 2019.7.17).

229) 나권일, “[남북 화해모드 경제특집 | 정밀취재] 판문점 선언에 따른 한반도 철도 연결 전망,” 『월간중앙』, 2018.5.17., <<https://jmagazine.joins.com/monthly/view/321349#self>> (검색일: 2019.7.17.).

2) 남·북·러 에너지협력을 통한 동북아 슈퍼그리드(super-grid) 구축

에너지 슈퍼그리드(super-grid)는 국가를 초월한 광역 송전망 구축하여 국가 간 광역 전력망 연계를 통해 전력자원을 상호 공유한다는 의미를 갖고 있다. 동북아 슈퍼그리드는 러시아와 몽골의 풍부한 에너지 지원을 이용해 전력을 생산하고 이를 역내 전력 대(大)수요처 국가인 한국, 중국, 일본에 공급해 활용하는 구상으로 제시되었다.²³⁰⁾

〈그림 III-11〉 동북아 슈퍼그리드 구상



자료: 서윤경, “남북경협, 신북방정책 연결하면 탈원전·탈석탄도 ‘탄력’”, 『국민일보』, 2018.4.30., <<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923941828>> (검색일: 2019.7.26.).

230) 오철, “동북아 슈퍼그리드, 한·중·일·러 청정 전력망 연계 에너지 수급 안정성 확보”, 『한국에너지』, 2018.5.21., <<http://www.koenergy.co.kr/news/articleView.html?idxno=100514>> (검색일: 2019.7.17.).

러시아 푸틴 대통령은 동방경제포럼(Eastern Economic Forum, 2016년 9월, 블라디보스토크)에서 Asian Energy Ring(AER) 구상을 제안하고, AER 프로젝트를 통해 아시아·태평양 지역에 전력수출 의지를 표명하였다.²³¹⁾ 한국(KEPCO), 중국(SGCC), 일본(Soft Bank) 및 러시아(Rossetti)는 2016년 3월 전력망연계 추진 MOU(memorandum of understanding)를 체결(2016년 3월)하였으며, 1단계 사업으로 한·중·일 전력계통 연계사업을 선정(2016.5월)하고, 예비타당성 도출을 위한 공동연구를 시행하고 있다.²³²⁾

문재인 대통령은 2017년 9월 7일, 블라디보스토크에서 열린 제3차 동방경제포럼에서 한국도 동북아 슈퍼그리드 구상에 적극 참여할 의사가 있음을 밝혔다. 한국은 슈퍼그리드의 실현을 통해 북한을 국제무대로 견인함으로써 평화체제를 위한 공조를 강화할 수 있다는 계산에서 동 구상에 대한 추진 의지가 강하다. 중국과 일본이 북한을 배제하는 것과는 달리 러시아는 북한과 전력을 연결하는 데에도 적극적이다.²³³⁾ 러시아는 2014년 북한을 방문하여 전력공급을 제안하였고, 2015년 9월 러시아의 최대 수력회사인 RusHydro는 북한의 대표적인 경제특구인 나선경제특구 지역에 약 15~40MK 전력을 보내는 공급 계획을 세웠다.

따라서 러시아 연해주지역에서부터 한반도 동해안(나선-청진-함

231) Dmitry Bokarev, "Asian Energy Ring: The Vision is Being Turned into Reality," *New Easter Outlook*, February 17, 2017., <<https://journal-neo.org/2017/02/17/asian-energy-ring-the-vision-is-being-turned-into-reality/>> (Accessed July 17, 2019).

232) 정규재, "세계 주요 슈퍼그리드(전력망) 추진 동향과 시사점," 『세계 에너지시장 인사이트』, 2017.5.15., p. 10, <[http://www.keei.re.kr/web_keei/d_results.nsf/main_all/B60BAA0352954A5049258265002E7F00/\\$file/17-08_수시_동북아%20슈퍼그리드%20구축사업과%20관련%20해외%20사례분석과%20시사점.pdf](http://www.keei.re.kr/web_keei/d_results.nsf/main_all/B60BAA0352954A5049258265002E7F00/$file/17-08_수시_동북아%20슈퍼그리드%20구축사업과%20관련%20해외%20사례분석과%20시사점.pdf)> (검색일: 2019.7.17.).

233) 오철, "동북아 슈퍼그리드, 한·중·일·러 청정 전력망 연계 에너지 수급 안정성 확보."

흥-속초)을 연결하는 에너지 산업벨트를 구축하면, 에너지 공급 문제가 해결될 것으로 예상된다. 이때 전력 수급이 심각한 북한의 발전소 건설 대신 남·북·러를 연계하는 친환경 에너지 송전망을 설치하면 어느 정도 전력난을 해소가 가능하다. 그리고 송전망을 북한을 거쳐 러시아에서 직접 한국으로 연결하면 북한은 이에 대한 수수료를 받을 수 있다. 결과적으로 환동해 경제벨트는 교통·물류망 건설과 함께 이를 가동시킬 수 있는 에너지 망이 함께 연결될 때 비로소 완성될 수 있다.

3) 동북아 경제공동체를 대비한 ‘초(超)국경 다자 협의체’ (Cross-border Multilateral Council: CMC) 출범

한반도와 동북아 지역에서 교통·물류망 혁명으로 경의선과 경원선을 통해 1일 생활권으로 정착되고, 동북아 에너지 슈퍼그리드 사업을 통해 에너지 자원을 함께 공유하는 단계에 이룬다면, 하나의 시장을 위한 동북아 경제공동체의 비전을 관련국들이 함께 공유할 수 있을 것으로 예상된다.

대통령 직속 북방경제협력위원회 지난 2018년 6월 발표한 ‘평화와 번영의 북방경제공동체 실현을 위한 신(新)북방정책의 전략과 중점과제’의 4대 목표로 ‘소다자 협력 활성화로 동북아 평화기반 구축’을 제시하였다. 이를 위해 먼저 ‘초국경화’ 시대에 맞는 교류와 협력의 전진기지로서 접경지역의 의미가 바뀌고 있다고 강조하며 남북 접경지역에 ‘남북 평화협력지역’이라는 새로운 명칭을 부여하는 것을 추진할 필요가 있다고 밝혔다. ‘남북 평화협력지역’을 통해 한반도에 하나의 경제권을 형성하기 위한 인큐베이터의 역할이 필요하기 때문이다.

광역두만강개발계획, AIIB, 중·몽·러 3국 경제회랑 등 국제 협력 기제를 효율적으로 활용하는 방안에 대한 고민이 필요하다. 특히

‘광역두만강개발계획’이 남북을 포함해 중국과 러시아를 모두 개발 협력의 대상으로 인식하고 있는 만큼 이들 국가 간 교통, 자원, 관광, 투자, 환경 등 주요 분야에서 광역두만강개발계획을 추진하기 위한 적극적 역할 수행이 필요하다. 무엇보다 이를 위한 재정적 기반을 마련해야 한다.

이를 위해 중국이 주도하는 AIIB를 적극 활용할 수 있으며, 이를 통해 동북아의 공동 이익(mutual benefit) 창출 기대할 수 있다. AIIB는 국가 간 상호 연계성 강화 즉, 지역과 지역, 국가와 국가 간 연결성을 강화하는 초(超)국경 인프라 프로젝트에 주안점을 두고 있기 때문에 한반도와 동북아 철도공동체 추진과 관련하여 AIIB의 개발 자금 지원이 가능할 것으로 예상된다. 따라서 한반도와 동북아 국경지대 관련 국가들이 이러한 문제를 함께 논의하고, 대책을 마련하기 위해서는 동북아 국경지대 협력을 위한 ‘초(超)국경 다자 협의체’를 출범시킬 필요가 있으며, 이것은 미래 동북아경제공동체 출범을 위한 매우 중요한 포석이 될 것이다.

2. 해양 협력

가. 배경

(1) 동아시아에서 해양의 중요성

해양은 자원의 제공, 수송과 교역을 위한 공간, 정보 및 사상과 문화가 전파되는 매개, 그리고 국가의 지배력과 영향력을 지키고 확장하는 수단이라는 측면에서 국가의 생존과 번영에 밀접하게 연계되어 있다.²³⁴⁾ 지구 표면적의 3/4은 바다로 구성되어 있으며 세계

인구의 70% 이상이 해안지대 및 그 인접지역에서 거주하며 생활을 영유하고 있다. 따라서 지리적 또는 지정학적 관심과 관여의 차이는 존재하나 모든 국가는 해양과 연계된 문제에 직면할 수밖에 없으며, 해양을 둘러싼 국가들의 다양한 이해관계는 국제관계에서 협력이나 갈등 더 나아가 분쟁의 원인으로 작용하고 있다. 더구나 지구화(globalization)의 영향력이 증가하면서 정치, 경제, 사회, 안보 등 다양한 분야에서 해양의 중요성이 더욱 두드러지고 있는 실정이다.²³⁵⁾

지리적으로 한반도가 속해있는 동아시아는 해양적 특성이 매우 강한 지역이다. 우선 동아시아는 서태평양을 외측 경계로, 동해, 황해, 동중국해, 남중국해라는 광활한 해역을 끼고 있다. 도서 국가들을 차지하고서라도 역내 상당수 대륙 국가들과 반도 국가들은 긴 해안선을 가지고 있으며, 이는 해양국경과 밀접한 관련이 있다.²³⁶⁾ 또한 역내 국가 모두를 아우를 수 있는 공통적 경로는 해양이며 동시에 역내 경제성장은 해양을 통한 대외무역에 힘입은 바가 크다. 유엔무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD)의 자료에 따르면 2017년 세계 해상교역에서 아시아 국가들의 물동량 비중이 수출의 경우 42%, 수입의 경우 61%를 기록하여 타 지역의 물동량 비중을 압도하고 있는 것으로 나타났

234) Geoffrey Till, *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*, 4th edition, (Abingdon: Routledge, 2018), pp. 5~17.

235) 자세한 논의는 다음 자료를 참조. Sam J. Tangredi, "Globalization and Sea Power: Overview and Context," in *Globalization and Maritime Power*, ed. Sam J. Tangredi (Honolulu: University Press of the Pacific, 2004), pp. 1~18.

236) 태국과 베트남은 내륙 국경의 길이가 각각 4,863km와 4,639km 해안선보다 상대적으로 길다. 그러나 해안선의 길이 역시 상당히 긴 편으로 각각 3,219km와 3,444km이다. 말레이시아나 한국과 같은 반도 국가는 해안선의 길이가 내륙 국경선의 길이 보다 압도적으로 긴 편이다. Katherine Palmer Kaup 지음, 민병오 외 옮김, 『현대동아시아의 이해』 (서울: 명인문화사, 2008), p. 27.

다.²³⁷⁾ 이와 함께 세계적 주요 해상교통로의 주요 지점인 싱가포르(Singapore) 해협, 말라카(Malacca) 해협, 순다(Sunda) 해협 등이 동아시아 해역에 존재한다.

동아시아에서 해양의 중요성은 안보 분야에서도 두드러지고 있다. 동아시아의 지정학적 환경 상 지역안보는 해양안보와 밀접하게 연계되어 있으며 역내 국가들은 다양한 해양안보 문제에 직면하고 있다. 탈냉전기 전략적 불확실성 확대, 해양에서의 전통적, 비전통적 안보 도전의 부각, 해양자원의 중요성 증대 등의 요인으로 인해 역내 국가들은 해양에서 자국의 국익을 보호하고 실현시키기 위해 몰두하고 있다. 더불어 최근 동아시아에서 강대국간 안보 경쟁의 가능성은 해양을 통해 격화될 가능성이 높다.

한국은 지리적으로는 반도 국가이나 북한으로 인해 대륙으로의 루트가 단절된 상황과 함께 여러 정치, 경제적 요인을 포함한 지정학적 조건을 상정하면 전형적인 해양국가로 볼 수 있다. 한국은 GDP 대비 수출 비중이 36.3%로 세계 3위로 수출 중심의 경제발전 전략을 채택한 결과 무역의존도가 높은 편이다.²³⁸⁾ 한국의 대외무역은 절대적으로 해양운송에 기반하고 있다. 2015년 한국의 국제물동량 기준으로 항공운송이 약 3백 5십만 톤을 소화한데 비해 해운은 약 12억 1천 6백만 톤을 담당했다. 한국의 에너지 공급은 2016년 기준으로 수입의존도가 94.5%에 달하며, 에너지 공급을 위해 해외에 연결된 파이프라인이 전무한 상황에서 전적으로 해운에 의존하고 있는 실정이다.²³⁹⁾ 이는 해상교통로 안보와 연계되는 사안으로, 한국

237) UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2018* (New York and Geneva: UNCTAD, 2018), p. 8.

238) “[무역의 날 55돌] 수출 2년 연속 세계 6위... ‘무역 한국’의 힘,” 『매일경제』, 2018.12.7., <<https://www.mk.co.kr/news/special-edition/view/2018/12/764333/>> (검색일: 2019.5.10.).

239) 제시된 통계 수치는 다음 자료에서 재인용. 박성용, “동아시아 해양안보협력과 중

은 직접적으로는 최근 가장 주목받고 있는 비전통적 안보도전 요인인 해적 및 해상테러리즘에 대응해야 할 필요성이 제기된다. 더불어 지역패권을 둘러싼 미국, 일본, 중국 사이의 경쟁으로 인한 해군력 확충에 직면하고 있어 적절한 군사적 대비도 요구되는 상황이다.

특히 한국은 주변국과의 해양 국경안보와 연계된 문제도 대응해야 하는 실정이다. 중국 및 일본과 해양영토 및 배타적경제수역을 중심으로 한 해상경계획정 문제로 갈등을 겪고 있다. 한반도 주변 수역에서 중국과 일본이 해양자원 개발을 본격화한다는 점을 고려할 때 한국은 대륙붕 문제에서도 갈등에 직면할 것으로 예상된다. 더불어 통일이 된다면 러시아와 육상국경뿐만 아니라 해양국경을 직접적으로 맞대게 되며 이에 따른 조치들도 필요하다. 해양영역에서 국익을 수호하고 증진함과 동시에 한반도 및 동아시아 해역에 걸쳐 안정적인 환경을 조성하기 위해 우리가 해양국경지역에서의 협력을 추진해야 하는 당위성으로 연결된다.

(2) 해양을 둘러싼 강대국 간 경쟁

동아시아의 긴장과 경쟁은 해양을 중심으로 표출되고 있다. 지구적 공유지(global commons)를 둘러싼 동아시아의 지정학적 안보경쟁 가능성이 매우 높은 상황이며 주요 경쟁 공간 중 하나로 꼽히는 곳이 해양이다.²⁴⁰⁾ 해양을 둘러싼 강대국 간 경쟁의 심화는 역내 수역에서 협력보다는 대립과 갈등을 부각시키는 요인으로 작용하고 있다.

갈등이나 대립의 조정이 가능한 국제적 차원의 제도적 장치들이 역내에 미흡한 상황에서, 해양을 매개로 한 역내 패권경쟁은 현재로

견국으로서 한국의 역할,” 『동서연구』, 제29권 2호 (2017), p. 52.

240) 재인용: 이수형, “국제정치의 지형 변화와 동아시아 강대국 정치,” 『동북아연구』, 제27권 1호 (2012), p. 43.

선 주요 강대국들의 이익이 포괄될 수 있는 합의점이 존재하지 않아 경쟁이 지속되고 있다. 대립의 심화는 각국의 상호 간 불신과 적대감을 증폭시키고 있다. 이는 역내 해양 국경안보에 갈등적 양상을 가중시키며, 불안정한 해양국경에서의 상황은 촉매적 역할을 통해 다른 사안에 다시금 부정적 영향을 미치고 있다.

중국의 부상은 현상(status quo) 변경의 주요 동인으로 작용하면서 역내 해양안보질서에 영향을 미치고 있다. 최근 미국과의 경제적, 안보적 마찰이나 주변국과의 해양영토분쟁에서 볼 수 있듯이 중국의 성장은 대외정책에서 적극적이고 공세적인 태도와 맞물려 있기도 하다. 중국은 경제력 성장 및 군사력 현대화를 발판으로 점차적으로 역내에서 미국을 제외시키면서 자국의 영향력을 확대하려고 있으며, 이는 중국의 핵심이익과도 연계된다.²⁴¹⁾ 2014년 시진핑 주석은 새로운 안보협력기구의 창설을 제안하고 아시아의 문제와 안보는 아시아인들이 직접 처리해야 한다는 것과 제3자를 겨냥한 군사동맹 강화는 지역의 공통안보에 도움이 되지 않는다고 언급하였는데,²⁴²⁾ 이는 미국에 대한 중국의 의도를 보여주는 단적인 예이다. 이와 함께 탈냉전기 일본의 군사력 강화와 보통국가화 역시 중국이 주시하는 중요한 안보도전 요인이다.²⁴³⁾

전통적인 대륙세력이었던 중국에 있어 해양은 1970년대 개혁·개방 정책 이래 중요한 전략적 공간으로 자리매김 하고 있다. 후진타오 시기 중국은 해양대국을 표방하였고 시진핑 시기에는 해양대국

241) Min-hyung Kim, "Why Provoke? the Sino-US Competition in East Asia and North Korea's Strategic Choice," *Journal of Strategic Studies*, vol. 39, no. 7 (2016), pp. 984~985.

242) "시진핑, 아시아 안보협력기구 제안," 『한겨레』, 2014.5.21., <<http://www.hani.co.kr/arti/international/asiapacific/638363.html>> (검색일: 2019.6.10.).

243) Wang Jisi, "China's Changing Role in Asia," in *The Rise of China and a Changing East Asian Order*, eds. Kokubun Ryosei and Wang Jisi (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2004), p. 16.

에서 해양강국으로의 전환을 빠르게 진행시키고 있다. 시진핑은 해양발전을 국가전략으로 제고시켜 해양의 개발, 이용, 보호 및 해양통제 등의 종합적 해양능력을 확보하고자 노력하고 있다.²⁴⁴⁾

중국의 해양에 대한 중요성 제고는 보다 적극적인 해양전략을 추진하는 것으로 연계되고 있다. 중국은 정치경제적-정치안보적 상호작용을 토대로 “일대일로” 정책을 추진하고 있다. 일대일로는 중국, 중앙아시아, 서아시아, 러시아를 통해 서유럽과 연결되는 육상루트와 동남아시아, 남아시아, 서아시아를 거쳐 유럽으로 연결되는 해상루트로 구성되어 있다. 일대일로는 전략적으로 미일동맹의 중국 포위를 회피하는 목적과 함께 정치 및 경제적으로 중국 낙후 지역 개발과 개도국 인프라 건설을 통해 중국 중심의 세계경제지리를 재구축하려는 의도를 가지고 있다.²⁴⁵⁾ 이러한 구상에 따라 중국은 동남아시아 해역에서의 영향력 강화와 인도양으로의 진출을 적극적 추진하고 있다. 군사안보적으로는 주요 섬들의 연결선인 도련선(島鍊線)을 기반으로 전략적 방어선을 구축하여 영향력 확보와 핵심적 이익을 수호하고 방어선을 점차 원해지역으로 확장하는 소위 “근해적극 방어전략”을 추진하고 있다.²⁴⁶⁾ 이러한 중국의 적극적 전략에 대해 미국을 위시한 서구에서는 “반접근(anti-access: A2) 및 지역거부(area denial: AD)” 개념에서 바라보며 대응을 추진하고 있다.

중국의 해양굴기는 의도가 어찌됐든 해양패권을 기반으로 아시아의 균형을 유지하는 미국에 있어 심각한 도전이다.²⁴⁷⁾ 오바마 행정

244) 양희철, “중국의 주요 해양정책에 관한 연구 동향 분석,” 『동서연구』, 제27권 2호 (2015), pp. 157~158.

245) 차재복, “중국 ‘일대일로’의 전략적 의의와 한반도에 대한 시사점,” 『동북아역사논총』, 제60호 (2018), p. 188.

246) 도련선에 관한 내용은 다음 자료를 참조. Toshi Yoshihara and James Holmes, “Command of the Sea with Chinese Characteristics,” *Orbis*, vol. 49, no. 4 (2005), p. 681.

부 시절 아시아를 중시하는 재균형(rebalancing) 정책을 통해 중국을 전략적으로 견제하였다. 오바마 행정부는 미국의 영향력 및 핵심 이익의 침해를 우려하며 중국을 견제하려 노력하였으나, 직접적 마찰을 우려해 전략적 모호성을 견지하며 해양에서 중국의 부상을 견제하는데 트럼프(Trump) 행정부에 비해서는 다소 소극적이었다고 볼 수 있다.²⁴⁸⁾

트럼프 시기 미국은 중국과의 지정학적 경쟁을 부각시키며 해양에서 중국의 부상을 적극적으로 저지하고자 한다. 우선 트럼프 행정부에서 발간된 『국가안보전략(National Security Strategy)』에서는 강대국 경쟁이 부활했다고 언급하면서 중국과 러시아가 미국의 경쟁자임을 명확히 하고 있다.²⁴⁹⁾ 최근 발간된 『인도-태평양 전략 보고서(Indo-Pacific Strategy Report)』에서도 지역 안보에 위협이 되는 국가로 러시아 및 북한과 함께 중국을 언급하고 있다.²⁵⁰⁾ 트럼프 행정부는 오바마 행정부 시절 논의가 시작된 “인도-태평양(Indo-Pacific)전략”을 심화시켜 인도양까지 확대된 중국의 해양진출을 견제하고 있다. 인도와의 협력을 통해 미국-일본-호주-인도로 구성된 소위 쿼드(quad)협력을 촉진하고 있어 중국에 대한 견제

247) 박성용, “동북아시아 국가들의 적극적 해양전략과 해군력 증강,” 『통일전략』, 제13권 4호 (2013), p. 138.

248) 당시 미국의 전략 문건에는 중국해군의 인도양과 태평양으로의 진출은 미국에 기회와 도전을 동시에 안기는 요인으로 언급하면서 협력과 경쟁이라는 어느 관점으로도 해석될 여지를 두었다. US Navy, Marine Corps, and Coast Guard, “A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower,” (2015), pp. 3~4, <<https://www.navy.mil/local/maritime/150227-CS21R-Final.pdf>> (Accessed December 21, 2017)

249) The President of the United States, *National Security Strategy*, December, 2017, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>> (Accessed December 21, 2017).

250) “미국방부 “北, 인도태평양 안보에 위협-대북제재 계속 이행”, 『연합뉴스』, 2019. 6. 4., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190604034300504?input=1179m>> (검색일: 2019. 6. 10.).

를 넘어 전략적 봉쇄 가능성까지도 고려할 수 있을 것이다.²⁵¹⁾

일본은 미국이 주도권을 행사하는 안보질서를 지지하는 만큼 현상 변경을 촉진하는 중국의 부상은 안보적 우려 사안이다. 지정학적으로 해상교통로에 대한 의존도가 높은 일본에 있어 동중국해 및 남중국해에서 중국의 영향력 강화는 중요한 안보위협이다. 특히 일본을 넘어선 태평양으로의 진출 구상과 영토분쟁에서 공세적 자세를 취하는 중국에 대해 일본의 안보적 불안감은 커지고 있는 상황이다.²⁵²⁾

일본에 있어 중국의 부상은 경제적 성장과 안보적 고민을 안기는 이중적 사안이었으나, 2010년 조어도(釣魚島, 일본명 센카쿠 혹은 중국명 дя오위다오) 문제로 중국 위협론이 대두되었다. 현재 일본은 안보적 사안에 더 비중을 두고 있으며 집단적 자위권이 공식화되면서 동아시아 지역 안보를 위한 역할을 확대하며 중국에 대한 견제를 강화하고 있다.²⁵³⁾ 상기 언급한 쿼드 협력의 한축으로서 일본은 미국의 인도-태평양 전략을 적극적으로 지원하고 있다.

(3) 해양국경의 개념

국경은 물리적 경계를 획정함으로써 정치적으로나 경제적으로 경계 외의 영역과 배타성을 확립한다. 이를 기반으로 경계 내에서 국가주권과 영토가 형성되고 일치된 정체성을 보유한 국민이 구성된다.²⁵⁴⁾ 국경의 안정적 유지는 국가 자체의 생존을 위한 그리고 국가의 구성 요소를 지키기 위한 일차적 수단으로 인식되어 왔으며 국경

251) 박성용, “트럼프 행정부 시기 동아시아 해양안보: 미중경쟁 심화와 해군력 증강,” 『통일전략』, 제18권 1호 (2018), p. 232.

252) 자세한 논의는 다음 자료를 참조. Masafumi Iida et al., *NIDS China Security Report* (Tokyo: National Institute for Defense Studies, 2012), pp. 5~26.

253) 박성용, “동아시아 해양안보협력과 중견국으로서 한국의 역할,” p. 45.

254) 이기태 외, 『국경협력의 가능성과 미래』, pp. 88~89.

유지에 위협이 되는 요인에 대비하거나 이를 제거하는 행위인 국경 안보의 실현은 국가안보를 위한 기저로서 작용한다.

물론 최근 나타나고 있는 국경안보에 대한 논의는 상기 논의한 전통적 의미의 안보에 대한 접근과 다른 배경을 지니고 있다. 탈냉전기 안보에 대한 개념과 논의가 확대되면서 국가안보나 군사안보 외의 다양한 영역에서의 안보 개념이 등장하게 된다. 특히 9·11 테러 이후 그리고 최근 미국이나 유럽의 예에서 확인할 수 있듯이 국경안보는 ‘국가 대 국가’ 뿐만 아니라 ‘국가 대 비국가 행위자’라는 패러다임을 포함하여 다양한 영역의 안보와 연계되어 논의되고 있음을 확인할 수 있다. 국경은 통제의 수단뿐만 아니라 교류와 촉진을 위한 공간으로 인식되고 있다.²⁵⁵⁾

육상국경의 경우 해양국경에 비해 경계가 명확하게 설정될 수 있다. 산이나 강, 계곡과 같이 국경을 설정하는데 지리적으로 참조할 만한 요소가 존재하는 경우가 상당수이며, 국경이 설정될 경우 인위적 구조물을 설치함으로써 경계의 명확성을 더할 수 있다. 이에 비해 해양은 열린 공간으로 지리적 특성상 경계를 참조할 요소가 존재하지 않는 경우가 많다. 물론 도서(islands), 환초(atolls), 암초(reefs), 암석(rocks)과 같은 것들이 기준점이 될 수 있으나 이들은 “유엔해양법협약(United Nations Convention Law on the Sea: UNCLOS)”이 정한 기준에 따라 국제법적으로 영토나 경계의 지위 확정 여부로 인해 또 다른 논쟁의 여지가 있을 수 있다. 더구나 해양에서는 경계가 설정되었다 하더라도 명확성을 더할 인위적 구조물 설치에 한계가 존재한다.

이와 더불어 해양에서의 영역과 관할권 창출은 육상에 비해 상대

255) 현승수 외, 『주변국 국경안보: 이론과 실제』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 37~40.

적으로 복잡하다. 해양에서는 다양한 영역과 관할권 적용을 위한 경계선 개념이 활용되고 있다. 육상에서도 단일한 기준선이 적용되는 것은 아니다. ‘DMZ’와 같이 적대국가 사이에 군사제한 구역을 설정하는 경계가 존재하나 육상국경선의 특수한 사례라 볼 수 있다.

이러한 해양국경 획정의 복잡성은 유엔해양법협약에 기인한다. 국제사회에서는 그로티우스(Hugo Grotius) 이래 해양국경 혹은 경계는 소위 “좁은 영해, 넓은 공해”라는 전통적 질서가 자리 잡고 있었다. 그러나 제2차 세계대전 직후 해양국경 및 영역에 대한 인식은 변하기 시작하였다. 1945년 미국은 해양자원의 확보를 위해 대륙붕 권역을 설정하였고 남미국가들은 관행적으로 200해리 수역을 적용하였다. 해양주권 확장이라는 발상은 유엔해양법회의로 이어져, 1958년 제1차 회의를 시작으로, 1960년 제2차 회의, 1973년 제3차 회의가 개최되었다. 제1차 회의에서는 “영해 및 접속수역에 관한 협약”, “공해에 관한 협약”, “대륙붕에 관한 협약”, “어업 및 공해생물 자원 보존에 관한 협약”, “분쟁의 의무적 해결에 관한 선택적 의정서” 등이 체결되었으며, 제2차 회의는 영해의 폭에 대한 합의가 불발되면서 이렇다 할 성과가 나타나지 않았다. 제3차 회의에서는 10여 년에 걸친 장기간의 협상이 진행되었고, 그 결과로 1982년 유엔해양법협약이 채택되었고 1994년에 정식으로 발효되었다. 1982년 서명 당시 119개국이 서명하였고 이후 40여 개국이 추가로 서명함으로써, 유엔해양법협약은 159개국이 참여하는 국제사회의 보편적 해양질서로 지위를 점하게 된다.²⁵⁶⁾

전통적 해양경계에 따른 공간은 내수, 영해, 공해라는 3가지 경계에 기반을 했다. 해양법협약을 통해 기존의 해양영역 이외에 군도수

256) 강량, “국제사회 힘의 변화와 해양한국의 미래: 유엔해양법협약과 해양레짐의 출현을 중심으로,” 『21세정치학회보』, 제17집 2호 (2007), pp. 130~131; 김대순, 『국제법론 16판』 (서울: 삼영사, 2011), pp. 956~957.

역, 배타적경제수역(Exclusive Economic Zone: EEZ), 심해저 등에 대한 관할이 도입됨으로써, 해양에서는 다층적인 경계에 대한 법적체제가 확립되었다. 특히 영해범위의 12해리 확정, 경제적 관할권인 배타적경제수역 제도 신설, 대륙붕 범위 확대 등을 통해 연안국의 권한이 크게 강화되었다.²⁵⁷⁾

〈표 III-10〉 해양영역과 관할권

구분	개념 및 특징	관할 주체	적용 공간
영해 (territorial sea)	<ul style="list-style-type: none"> • 연안국의 주권이 미치는 인접해역으로 국가영역의 일부 • 통상기선(normal baseline) 및 직선기선(straight baseline) 으로부터 12해리(약 22.2km) 	연안국	수상 수중 해저
접속수역 (contiguous zone)	<ul style="list-style-type: none"> • 영해에 접속한 수역으로 재정, 관세, 보건, 출입국 등과 관련 연안국의 관할권 행사 • 영해기선에서 24해리(약 44.4km) 	연안국	수상
배타적 경제수역 (economic exclusive zone)	<ul style="list-style-type: none"> • 연안국의 해양자원, 과학조사, 해양환경, 자원개발, 인공 도서의 설치 등과 관련 연안국의 배타적 권리 행사 • 영해기선에서 200해리(약 370km) 	연안국	수상 수중 해저
대륙붕 (continental shelf)	<ul style="list-style-type: none"> • 연안국의 해저자원 탐색 및 개발 관련 독점적 권리 행사 • 영해기선에서 200해리 또는 대륙변계(continental margin) 의 외단(최대 350해리 또는 수심 250m에서 100해리) 	연안국	해저
심해저 (deep sea-bed)	<ul style="list-style-type: none"> • 어떤 국가도 심해저나 그 자원에 대해 주권이나 주권적 권리를 주장하거나 행사 할 수 없음* • 국가 관할권 밖 해저, 해상, 하층토 	국제 사회 (or 국가)	해저
공해 (high sea)	<ul style="list-style-type: none"> • 어느 국가의 주권 및 관할권에도 속하지 않는 해역으로 모든 국가에 개방 • 200해리 외부의 수역으로 바다의 상부 수역만 적용(해저는 제외) 	국제 사회	수상

* 심해저 및 그 자원은 국제심해저기구가 관리하며, 당사국은 승인을 통해 배타적인 탐사권과 개발권을 소유

출처: 다음의 자료를 참조하여 작성. 백병선 “한국의 해양영역인식에 관한 연구,” 『해양정책연구』, 제33권 1호 (2018), p. 153; 김대순, 『국제법론 16판』 (서울: 삼영사, 2011), pp. 960~961, 976~977; 현승수 외, 『주변국 국경안보: 이론과 실제』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 56~57.

257) 이석용, “동북아 각국의 해양법과 정책: 해양수역과 관할권 비교연구,” 『일감법학』, 제33호 (2016), pp. 410~411.

〈표 III-10〉는 유엔해양법에 따른 국가의 해양영역과 관할권을 구분을 보여준다. 크게 6개의 영역 구분이 발생하며 각 영역에서 국가가 행사할 수 있는 권리 적용의 정도가 달라진다. 공해나 심해저의 경우는 일반적으로 특정 국가의 관할권이 미치지 않는 영역이다.

국가의 주권이 미치는 인접 수역인 영해를 설정하고 다른 영역 설정의 기준점 역할을 하는 영해기선의 설정 방식도 통상기선(normal baseline)과 직선기선(straight baseline)이라는 두 가지로 나뉜다. 통상기선은 최저 수위의 조류로 형성된 해안선인 저조선(低潮線, low-water line along the coast) 혹은 최저조위선(最低潮位線)을 기준으로 한다. 직선기선은 해안지형이 복잡하거나 그 인근에 섬이 많은 경우에 사용된다. 직선기선의 경우 삼각지나 간출지(刊出地)와 같이 자연조건에 따라 직선기선 설정이 달라지거나 특정 조건에 따른 최대 직선기선 거리가 국제법적으로 합의되지 않는 등 세부적 상황에 따라 적용이 달라진다.²⁵⁸⁾

나. 현안분석

(1) 해양 국경안보의 대립적 측면

역내 해역에서 국경안보의 대립적 양상은 크게 도서영유권분쟁을 포함한 해양영유권(maritime sovereignty)분쟁과 해상경계획정 및 대륙붕 문제를 포함한 해양관할권(maritime jurisdiction)분쟁으로 대별된다. 이러한 분쟁은 당사국들의 정치, 경제, 전략의 민감한 의제들을 포함하고 있으며 상기 논의했던 동아시아 해양안보환경의 대립적 구도를 그대로 반영하고 있다.

영토는 특정 국가의 주권적 권리 및 이익에 종속되는 국가영역으

258) 김대순, 『국제법론 16판』, pp. 961~963.

로,²⁵⁹⁾ 영토분쟁은 국가영역에 대해 2개 이상의 국가가 양립할 수 없는 권리 및 이익을 토대로 대립하는 것으로 이해할 수 있다. 영토 분쟁은 원칙적으로 국제법적 접근이 요구되나, 무정부적 특징이 있는 국제정치질서에서 힘(power)의 작용과 힘의 분배(distribution of power)가 영향을 미친다는 점을 고려할 때 국제법적 접근은 어느 정도 한계가 존재하는 것이 사실이다. 영토가 가지는 주권적 가치는 정치, 경제, 전략, 군사 등의 가치와 연계되어 있어, 영토와 관련된 문제는 국가에 있어 매우 민감한 사안으로 분쟁 시 해결이 어렵다. 해양의 국경안보와 관련하여 영토 특히 도서영유권분쟁에 주목해야 할 점은 도서 그 자체의 영해(군도수역)를 구성할 수 있을 뿐만 아니라 다양한 해양경계의 기점이 된다는 것이다.

동아시아 상당수 국가들은 도서영유권과 관련된 분쟁에 개입되어 있다. 남중국해의 주요 분쟁지역으로는 스프래틀리제도(Spratly Islands, 남사군도), 파라셀제도(Paracel Islands, 서사군도), 프라타스제도(Pratas Reef, 동사군도), 스카버러쇼(Scarborough Shoal, 황암도) 등이 있으며, 동중국해를 포함한 동북아시아 수역의 주요 분쟁관련 지역은 조어도, 쿠릴열도 등이다. 동아시아 해역에서의 도서영유권 분쟁 현황을 정리하면 <표 III-11>와 같다.

<표 III-11> 동아시아 도서영유권분쟁 지역

분쟁지역	분쟁당사국	실효지배
스프래틀리제도 (Spratly Islands)	대만, 말레이시아, 베트남, 중국, 필리핀, 브루나이(EEZ 관련)	섬16개 포함 55개 지형물 중 필리핀(10), 대만(2), 베트남(26), 말레이시아(9), 중국(8) 실효지배
파라셀제도 (Paracel Islands)	대만, 베트남, 중국, 필리핀	중국

259) Daniel Patrick O'Connell, *International Law*, Vol. 1, 2nd edition (London: Stevens & Sons, 1970), p. 404.

분쟁지역	분쟁당사국	실효지배
프라타스제도 (Pratas Reef)	대만, 중국	대만
스카버러쇼울 (Scarborough Shoal)	중국, 필리핀	필리핀
나투나제도 (Natuna Islands)	말레이시아, 중국, 인도네시아	인도네시아
팽호제도	대만, 중국	대만
조어도	대만, 중국, 일본	일본
쿠릴열도 (Kuril Islands)	러시아, 일본	러시아

출처: 다음 자료를 참조하여 저자 작성. 이원우, 『다자안보협력의 한계와 제약: 아세안지역안보 포럼(ARF)를 중심으로』 (파주: 한국학술정보, 2009), pp. 198~202; Duk-ki Kim, *Naval Strategy in Northeast Asia: Geo-strategic Goals, Policies and Prospects* (London: Frank Cass, 2000), p. 50.

도서영유권분쟁은 분쟁 당사국의 경제적, 군사적, 정치적 이유가 얽혀있을 뿐만 아니라 최근 이슈가 되고 있는 역사적 문제와 배타적 민족주의가 더해져 더욱 복잡하게 전개되고 있다. 지난 2010년 조어도 문제가 중일 양국의 외교적 최우선 사안으로 부상했을 때 양국 대중은 역사적 경험을 환기하면서 상품 불매운동, 대규모 시위 등을 벌이며 격한 반응을 보였다. 이렇듯 도서영유권분쟁은 배타적 민족주의 정서를 자극하는 원천으로 작용하고 있다. 촉발된 민족주의는 다시 대중의 정서를 고려해야하는 각국 정부에 강력한 동인으로 작용하여 각국 정부가 분쟁에 강경한 입장을 취할 가능성을 높이는 계기가 된다.

한반도 주변 수역을 포함한 동북아시아 해역에서도 도서영유권분쟁은 국경안보의 중요 사안이다. 조어도 일대는 동남아시아와 동북아시아를 연결하는 지점에 있어 중요 요충지로 인식되고 있다. 중국에 있어 태평양으로의 진출을 위한 교두보와 같은 역할을 하는 지역

이며, 일본과 미국에 있어 중국의 해양팽창을 견제할 수 있는 전초 기지와 같은 역할을 하는 지역이다. 또한 상당한 경제적 가치가 예상되는 지역이기도 하다. 일본 측 추산에 따르면 조어도 주변에 약 945억 배럴 정도의 양질의 석유가 매장되어 있을 것으로 예측되고 있다.²⁶⁰⁾

조어도의 영유권과 관련하여 중국은 역사적 권원에 의거 자국의 고유영토로 주장하고 있으며 1951년 샌프란시스코 강화조약을 통해 오키나와 지역과 함께 미국의 관할권이 된 것은 일본이 타국의 고유 영토를 불법적으로 미국에 이양한 것이라 주장하고 있다. 반면 일본은 발견 당시 조어도는 무주지였고 샌프란시스코 강화조약에 의거 적법하게 이양되었다가 오키나와 반환협정에 의거 적법하게 일본의 영토로 복귀되었다는 주장이다.²⁶¹⁾ 최근 분쟁의 경향은 일본의 실효지배를 무효화 시키려는 의도로 중국의 영유권 주장이 더욱 공세적으로 변환된 실정이며, 일본은 실효적 지배를 더욱 강화하기 위해 해당 지역을 국유화하는 조치를 실행하면서 양국의 경합이 더해가는 실정이다. 갈등은 민간차원을 넘어서 외교적인 대립뿐 아니라 군사적 및 준군사적 대치까지로도 확산되고 있는 실정이다.

쿠릴열도는 러시아와 일본이 분쟁 중인 지역으로 쿠릴열도 남단 4개의 섬이 해당된다. 쿠릴열도 분쟁은 제2차 세계대전 종전 이래 일본과 러시아가 협력적이고 발전적인 관계로 나아가는 것을 가로막아왔던 근본적인 원인 중 하나로 꼽히고 있다.

분쟁 중인 4개 섬은 역사적으로 일본의 영토로 인식되어 왔다.

260) Selig S. Harrison (ed.), *Seabed Petroleum in Northeast Asia: Conflict or Cooperation?* (Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2005), p. 6.

261) 김태준, “중국의 해양 영토분쟁에 대한 대응방안 연구,” 『국방정책연구』, 제78권 (2007), p. 198.

1855년 시모다(下田) 조약을 통해 일본과 러시아는 양국의 경계를 설정하였는데, 사할린은 공동관리 구역으로 지정하고, 쿠릴열도 남단 4개의 섬은 일본의 영토로, 나머지 섬은 러시아령으로 확인하였다. 알타회담에서 연합국은 소련이 태평양 전쟁 참전의 대가로 러일 전쟁에서 빼앗긴 사할린 남부지역과 쿠릴 남단 4개의 섬 중 2개의 섬을 획득하는 것을 인정하였으나 소련은 4개의 섬 모두를 차지했고 쿠릴열도 분쟁의 시작이 되었다.²⁶²⁾

쿠릴열도는 러시아와 일본 및 미국에 전략적 요충지로, 오�호츠크 해와 북태평양을 가르는 경계로 양 해역을 넘나드는 항행을 감시하고 통제할 수 있는 곳이다. 과거 냉전 당시 소련의 전략원잠의 주요 항로였으며, 강력한 러시아를 재건하기 위한 푸틴의 전략으로 인해 아시아-태평양에서의 러시아의 영향력 강화가 시도되고 있는 상황을 고려하면 전략상 중요성은 여전하다.²⁶³⁾

냉전시절부터 일본은 경제적 보상을 통해 4개 섬 반환을 시도해왔다. 양국의 지속적으로 협상을 진행해오고 있으며 외교적 선언으로만 놓고 본다면 상당한 진전을 이뤄온 것으로 평가할 수 있다. 그러나 양국의 근본적 의견대립과 러시아의 영유권 강화조치로 인해 해결은 어렵다고 평가할 수 있다. 일본의 기본적 주장은 4개 섬 전부 반환이나 러시아는 이에 회의적이다. 러시아는 2010년 이래로 해당 지역에 군사적 태세를 강화하는 조치를 취하고 있다.

EEZ획정 문제로 대표되는 해양관할권 문제 역시 동북아시아 해역의 주요 분쟁 중 하나이다. 특히 유엔해양법협약의 발효는 해양국경 및 관할에 대한 동아시아 각국의 인식을 크게 제고시키는 계기로 작용하였다. 여기에 탈냉전기 이념적, 진영적 대립에 따른 경쟁 대

262) 박성용, “동북아 해양안보와 한국안보에의 함의,” 『한국동북아논총』, 제15집 4호 (2010), pp. 110~111.

263) 위의 글, p. 111.

신, 영토 및 경제적 이익과 같은 문제가 부각되는 추세가 나타나면서 각국은 해양영역 및 해양주권의 확립에 큰 관심을 갖게 된다. 탈냉전기 동아시아의 대립적 안보환경과 맞물리면서, 해양분쟁의 평화적 해결에 기여할 것이라는 예상과 달리 유엔해양법협약의 도입은 동아시아 해역에서 대립적 추세를 강화시켰다.

상기 논의했듯이 동아시아는 지정학적으로 해양적 특징이 강한 지역으로 해양에서의 문제는 각국의 주요한 국익과 맞물려 있다. 또한 해양법협약에 기초한 해양경계 기준을 동아시아에 적용할 때 문제점이 발생하게 된다. 한반도 주변 해역을 포함하여 동아시아 바다의 대부분은 지리적으로 반폐쇄해(semi-enclosed sea)이며, 또한 해양국경이나 경계의 기점으로 삼을 수 있고 군도수역을 인정받을 만한 도서들이 많이 존재하기 때문에 경계 시 중복되는 지역이 많이 나타난다. 유엔해양법협약에 따르면 이러한 지역은 당사국 간의 합의나 협정을 통해 경계가 획정되어야 하지만, 동아시아의 안보환경 및 각국의 전략적 갈등으로 인해 대부분 합의가 이루어지지 않은 실정이다. 해양관할권의 중첩으로 인한 경계미획정 수역은 해양환경 관리 및 해양자원 개발에 중대한 걸림돌로 작용하고 있다.²⁶⁴⁾

유엔해양법발효와 함께 한반도 주변 수역을 둘러싼 각국의 해양관할권 확립 경쟁이 치열해지고 있다. 한국, 중국, 일본은 1996년에 유엔해양법협약에 비준하였고, 한국과 일본은 1996년 EEZ를 선포, 중국은 1998년에 선포하였다.²⁶⁵⁾ 한반도 주변 해역은 국가 간 해역의 폭이 400해리 미만이기 때문에 각국이 선포한 EEZ의 200해리를

264) Jin-Hyun Paik, "Maritime Security in East Asia: Major Issues and Regional Responses," *Journal of International and Area Studies*, vol. 12, no. 2 (2005), p. 18.

265) 외교부, "한반도 주변 해양법," <http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_19841/contents.do> (검색일: 2019.5.30.); 김용환, "중국의 해양경계선과 그 획정방법에 관한 국제법적 검토," 『해양정책연구』, 제23권 1호 (2008), p. 47.

충족하지 못해 협상에 의해 경계가 획정되어야 한다. 한일 간에는 선포 당시부터 협상을 진행하고 있으나 이견을 좁히지 못하고 있는 실정이다. 한중 간에도 1996년부터 협상이 진행되었으나 성과가 없었고, 2014년 한중정상회담에서 공동성명을 통해 경계획정에 대한 공동의 이익을 확인하고 협상을 진행하고 있으나 여전히 난항을 겪고 있다. 한일 모두 독도를 포함시킨 EEZ를 고수하고 있으며, 중일 간 중첩되는 지역에는 조어도가, 한중 간 EEZ에는 이어도가 경계획정에서 첨예한 갈등으로 작용하고 있다.

EEZ와 함께 200해리 밖의 대륙붕 외측한계 설정에서도 갈등이 나타나고 있다. 일본은 2008년 7개 해역에서 대륙붕 외측한계를 설정하기 위해 관련 정보를 대륙붕한계위원회(Commission on the Limits of the Continental Shelf: CLCS)에 제출했다. 한국의 입장은 한반도에서 자연적으로 이어진 대륙붕이 오키나와 해구까지 뻗어있다는 것이며, 중국 역시 중국 연안에서 대륙붕이 오키나와 해구까지 연결되어 있어 일본의 권리 주장은 적절하지 않다는 입장이다. 특히 한국과 중국은 ‘큐슈-팔라우해령’ 지역에서 일본이 자국의 최남단 도서라 주장하며 기점으로 삼고 있는 오키노도리(沖ノ鳥島)는 해양법협약 제121조에 의거, 도서가 아닌 암석이기 때문에 대륙붕을 생성할 수 없다고 이의를 제기하였다. 이에 따라 대륙붕한계위원회는 2012년 일본이 주장한 6개 지역의 대륙붕 정보에 대해 권고를 채택하였지만 한국과 중국이 이의를 제기한 지역은 권고가 보류되었다. 한국과 중국도 2012년에 각각 동중국해 지역에서 대륙붕 정보를 대륙붕한계위원회에 제출했으나 일본이 이의를 제기해 대륙붕 외측 한계에 관한 권고가 보류되어 있다.²⁶⁶⁾

266) “한·중·일, EEZ 경계획정 놓고도 갈등,” 『연합뉴스』, 2012.9.25., <<https://www.yona.co.kr/view/AKR201209250900000043>> (검색일: 2019.5.30.); 김원희 외, 『국제해양질서 변화에 따른 대응방안』 (부산: 한국해양수산개발원, 2017), pp. 28~29.

(2) 해양 국경안보의 협력적 측면

해양 국경안보와 관련하여 대립적 양상이 우세한 것이 사실이다. 그러나 해양에서의 공동이익을 상정하며 협력을 시도한 케이스들이 존재한다. 주목할 사례는 필리핀과 인도네시아 간 유엔해양법에 근거한 EEZ 경계획정이 있으며, 이와 유사한 사례는 한반도 주변 수역에서는 아직까지 없다. 동북아시아 및 한반도 주변 수역의 협력 사례로는 한일 간의 대륙붕 협정, 그리고 러시아와 북한 간에 체결된 대륙붕과 영해경계획정에 관한 협정 등의 사례가 존재한다.

2014년 서명되고 2017년에 비준된 필리핀과 인도네시아 간 EEZ 경계획정 협정은 가장 최근의 해양 국경안보 협력의 사례이다. 민다나오해와 셀레베스해에서 필리핀과 인도네시아의 EEZ가 중첩되었고 20년간의 협상을 통해 경계가 획정된 것이다.²⁶⁷⁾

양국은 유엔해양법이 발효된 1994년부터 협상을 시작하였다. 양국은 경계획정을 위해 공동상설실무단을 구성하고 8차례의 공식회의를 진행하였다. 협정의 중요한 계기는 2011년 필리핀 대통령의 인도네시아 방문으로, 이를 통해 경계획정이 양국의 우호관계를 증진할 것임을 확인하고, 양국 외무장관이 협상을 가속화하기로 하는 공동선언을 발표했다. 양국의 경계획정은 EEZ에 국한된 것이고 대륙붕은 별도의 협상을 필요로 한다는 점에서 이중경계획정 접근을 취하고 있다. 양국 협상 의의는 경계획정에 있어 정부 수반을 통한 정치적 의지의 중요성을 확인했다는 점과 협상의 결과가 유엔해양법 협약에 의거했다는 점이다.²⁶⁸⁾

267) "Indonesia to ratify EEZ agreement with Philippines," *The Jakarta Post*, April 18, 2017, <<https://www.thejakartapost.com/news/2017/04/18/indonesia-to-ratify-eez-agreement-with-philippines.html>> (Accessed June 11, 2019).

268) "필리핀-인도네시아, 배타적 경제수역 경계협정 체결," 『KMI 독도, 해양영토 브리핑』, 2014.5.28., <http://www.tokdo.kr/print_paper.php?number=1042&new>

이러한 사례가 한반도 주변 지역에 완벽히 적용될 수 있느냐는 점에는 논쟁의 여지가 있을 수 있다. 우선 필리핀과 인도네시아 양국은 아세안(Association of South-East Asian Nations: ASEAN)의 회원국으로서 양국의 협정에는 국제 제도적 영향력이 발휘되었을 가능성이 높다. 아세안의 설립 목적은 지역 내부의 분쟁을 방지하여 외부세력의 개입을 차단하고 역내 회원국의 이익을 도모하는 것이다. 이러한 제도적 영향력과 함께 양국이 남중국해의 강력한 외부세력인 중국을 상대해야 하는 부담 역시 양국의 협상이 가능했던 부분적 이유로 추론할 수 있을 것이다.

한반도 주변 수역을 포함한 동아시아에서 지역기구를 통한 제도적 영향력을 기대하기는 어렵다. 그러나 바꿔 말한다면 어느 정도의 제도적 영향을 형성할 수 있는 해양레짐이 형성된다면 한반도 주변 수역에서의 국경협력을 촉진할 수 있게 된다. 물론 신뢰할 만한 수준의 해양레짐 형성이 단기간에 이루어지기는 어려우나, 이의 형성은 비단 해양 국경협력뿐만 아니라 한반도 주변의 해양협력 전반을 촉진한다는 점에서 중요한 사안이다. 더불어 필리핀-인도네시아 사례에서 확인했듯이 정치적 의지가 중요한 바, 한중 간에도 이미 정상외교를 통해 경계획정의 중요성과 공동이익을 확인하였다는 점은 긍정적이라 볼 수 있다. 다만 실무협상을 통한 협력의 구체화 및 정치화가 필요한 것은 주지의 사실이다.

한일 간 대륙붕 협정은 크게 “대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 북부구역 경계 획정에 관한 협정”과 “대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 남부구역공동개발에 관한 협정” 2개

s_article=nm_news_article) (검색일: 2019.6.11.); Arif Havas Oegroseno, “How Indonesia and the Philippines Solved Their Maritime Dispute,” *The Diplomat*, June 14, 2014, <<https://thediplomat.com/2014/06/how-indonesia-and-the-philippines-solved-their-maritime-dispute/>> (Accessed June 11, 2019).

의 조약이다. 전자는 경계획정이고 후자는 경계획정을 미루고 공동 개발을 우선한 협정이다. 1969년 “유엔극동경제위원회(UN Economic Commission for Asia and the Far East: ECAFE)”의 조사결과 동중국해의 대륙붕에 석유 매장 가능성이 높다는 보고서가 발간된다. 이에 따라 한국, 일본, 대만은 1970년 자국의 법에 따라 총 17개의 해저광구를 설정한다. 한국은 1970년 대륙붕에 존재하는 해저자원을 개발할 목적으로 「해저광물자원개발법」을 제정하고 8개의 해저개발광구를 설정했다. 광구 중 7광구가 일본의 구역과 중첩되었고 일본이 문제를 제기하였다.²⁶⁹⁾ 한국은 대륙연장을, 일본은 중간선을 주장하면서 1970년부터 1972년까지 이루어진 양국의 3차례 공식교섭은 아무런 결과를 도출하지 못했다.²⁷⁰⁾ 하지만 1972년 제6차 정기각료회의에서 긴급한 자원개발과 공동이익 추구라는 관점에서 관할권 주장이 중첩되는 구역을 공동개발하자는 합의를 도출했고, 이에 기반 하여 9차례를 실무회의를 통해 대륙붕 공동개발을 위한 협정의 원칙에 도달했다. 이러한 합의를 토대로 1974년 2개의 기본협정과 부속 전문에 서명하고 협정은 1978년 발효된다.²⁷¹⁾

물론 대륙붕 협정과 관련된 문제점은 존재한다. 우선 대륙붕 북부 구역 경계획정과 관련된 협정은 해수면 경계가 아닌 해저와 하층토로 정의되는 대륙붕 경계에 관한 협정으로 완전한 해상경계라고 보기는 어렵다.²⁷²⁾ 다음으로 대륙붕 남부구역 공동개발 관련 협정은

269) 최지현 외, “한·일 대륙붕 공동개발협정 이행을 위한 대응책 마련 절실...2028년 종료에 대비한 종합적인 대응전략 수립 시급,” 『KMI동향분석』, vol. 82 (2018), p. 1.

270) 박장건·안도준코, “동북아 근해협력으로서의 한일대륙붕협정,” 『일본공간』, 제29호 (2016), p. 187.

271) 박장건, “국제해양레짐의 변화에서 한일대륙붕협정의 재조명: 동(북)아시아의 미시-지역주의 관점으로,” 『한국정치학회보』, 제45집 1호 (2011), p. 175.

272) 최진이, “유엔해양법협약(UNCLOS)상의 이어도의 법적 지위와 해양경계획정에 관한 연구,” 『해양도시문화교섭학』, 제18호 (2018), pp. 93~94.

관할권이 여전히 미결로 남아있다는 것이다. 협정 유효 기간 50년이 지나 2028년이 되면 협정이 소멸되고 남부 대륙붕 협정의 관할권 문제가 다시 부각될 수밖에 없다는 것이다.²⁷³⁾ 결국 관할권이 중첩되는 해양영역에서 관할권 설정 이후 공동개발인가 실리적 접근을 통한 공동개발이 우선인가에 대한 논쟁은 여전히 남게 된다.

그러나 한일 간 대륙붕 협정은 한국에 있어 경제획정의 유일한 사례로서 해양국경지역에서 협력을 추진했던 경험을 향후 협력에 적용할 수 있을 것이다. 또한 직면한 쟁점에 대응해 양국이 기능적이고 실리적 관점에서 효용성을 강조한 정치적 접근을 추구하였다는 점에서도 의의가 있다. 이러한 양국의 공동개발 방식은 당시 국제사회에 유례가 없는 시도였으며, 분쟁 수역에서 관할권 문제를 동결시키고 공동개발을 발전적으로 정착 가능케 할 상생의 협상 모델을 제시했다는 점에서 주목할 만하다.²⁷⁴⁾

한반도 주변 수역에서의 주목할 다른 사례로는 북한-러시아 간의 협정이 있다. 북한은 구소련과 1985년에 “영해경제획정에 관한 협정”을 체결하여 두만강 하구의 경계를 획정하였고, 1986년에는 “배타적경제수역 및 대륙붕에 관한 협정”을 체결하였다. 또한 1990년에는 1985년에 체결된 협정을 시행하기 위한 협정을 체결하여 경계를 공식화하였다.²⁷⁵⁾

1985년 협정은 두만강 입구로부터 북한·중국·러시아 3국 경제점까지의 하천 경계와 북한과 러시아 간 12해리 영해의 경계를 확정하는 것이다. 중간선을 기준으로 하천의 경계를 설정한 것은 동북아 지역에서 흔히 볼 수 없는 사례가 아니라는 점에서 주목할 만하다. 1986

273) 박창건, “국제해양레짐의 변화에서 한일대륙붕협정의 재조명: 동(북)아시아의 미시-지역주의 관점으로,” p. 177.

274) 위의 글, pp. 177~180.

275) 홍성결·임경희, 『북한 수산업 실태와 남북협력사업 발전방안』, p. 36.

년 협정은 북러 양국의 대륙붕과 경계수역을 하나의 경계로 획정한 것이다.²⁷⁶⁾

다만 다음과 같은 쟁점은 고려할 필요가 있다. 통일 한국이 북한-러시아 간 협정을 그대로 승계할 것인지에 대한 여부가 존재한다. 1986년 협정은 국제법적으로 용인이 될 수 없는 문제점이 있는 만큼 통일 이후 협정이 개정이 필요해 보인다. 대표적인 문제로 북한의 직선기선이 휴전선에서 두만강 입구까지 일직선으로 그어져 외부의 넓은 해역을 내해로 편입하고 있을 뿐만 아니라 직선의 길이도 300 해리를 상회하는 점을 꼽을 수 있다.²⁷⁷⁾

북한과 러시아 사이에 맺어진 일련의 협정은 육상국경을 맞대고 있는 인접국 사이에 하천과 해양의 국경을 획정했다는 점에서 한반도 주변 수역에서 의의가 있는 사례이다. 더불어 대륙붕과 경계수역에 단일접근을 시도한 것으로 통일 이후 국경협력에 일부분 적용될 수 있다는 점에서도 의의가 있다. 현 북한-러시아와 비슷한 지리적 양상을 보이는 북한-중국 접경지역에서의 해양국경 문제와 관련하여 어느 정도 기준점을 제시할 수 있을 것이다.

한반도 주변 수역에서의 해양 국경안보는 여전히 대립적이고 경쟁적인 요인에 영향을 받고 있는 것은 사실이다. 그러나 해양의 특성상 공동의 이익을 상정할 수 있다는 점은 여전히 국경협력의 가능성 또한 크다는 것을 의미한다. 더구나 대립적이고 경쟁적 상황은 역설적으로 동북아의 안보안정을 위해 해양 국경안보 협력에서 실질적인 방안과 제도를 보다 절실하게 모색해야만 하는 당위성으로 연계된다.

276) 박춘호, “한반도 주변 대륙붕 경계문제의 현황: UN해양법협약 발효에 즈음하여,” 『해양정책연구』, 제9권 2호 (1994), p. 220.

277) 위의 글, p. 221.

다. 협력 방안

(1) 추진 개요

한반도 주변 및 동북아 해양에서는 협력과 갈등이 교차하면서 복합적으로 영향을 미치고 있다. 갈등 양상의 대표적 사례로 역내 강대국 간 경쟁으로 인한 긴장 관계와 각국의 정치, 경제, 군사, 역사의 이해관계를 반영하는 해양영유권 및 관할권 분쟁과 같은 해양국경(경계)과 관련한 갈등을 꼽을 수 있다. 협력의 경우 초국가적 특성을 보이며 정치적 민감성이 덜한 환경, 비전통 안보 등의 분야에서 비록 제도화의 수준과 협력의 정도가 높지는 않으나 협력이 이루어지고 있다.

한국을 포함한 지역 국가들의 높은 해양의존성을 고려한다면 안정적 해양환경의 창출이 중요하며 이를 위해서는 해양이 가지는 공공재적 특성 및 공동의 이익에 대한 인식 확산을 통해 갈등 완화와 협력 증진이 필요하다. 더구나 통일 이후 한반도의 전략적 환경을 고려한다면 통일 한국에 있어 해양의 중요성은 더욱 부각될 수밖에 없는 상황이다. 갈등의 양상을 함축적으로 보여주는 해양국경(접경) 분야에서 협력은 참여자들의 실질적 이익을 담보함과 동시에 한반도 주변 해역뿐만 아니라 동아시아 해양환경 전반의 안정화를 추구하는데 중요한 기반을 제공할 것이다.

동북아시아 해역, 특히 한반도 주변 해양국경에서의 협력은 지역의 전략적 상황을 고려한 단계적 접근이 요구된다. 첫 번째 단계에서는 해양국경을 접하고 있는 국가 간의 신뢰 및 협력의 공감대 구축을 위해 상대적으로 각국이 덜 민감하게 반응할 수 있는 협력을 진행함으로써 협력에 대한 공감대 확산과 결과를 통한 향후 협력의 확산을 위한 기반을 조성하는 것을 고려해야 한다. 기반 조성 단계에서

는 우발적 충돌 방지, 해양과학조사, 해양재난 대응 등의 과제를 핵심으로 환경 및 경제 그리고 안보 분야에서 덜 민감한 분야들에 대한 협력을 추구해야 할 것이다.

두 번째는 실질 추진 단계로 기반 조성 단계에서 나타난 협력의 결과를 기반으로 해양국경지역에서는 협력을 확산하며 해양 전반에 평화와 번영을 촉진할 수 있는 기본적 과제를 추진하는 것이다. 단 안보 분야에서는 평화정착을 위한 기초적 수준의 방안을 모색해야 한다. 해양 공동개발, 영유권 분쟁 관련 다이얼로그 활성화 등을 중점으로 현상을 유지하는 가운데 향후 민감한 분야로의 협력 전이를 위한 사업을 추진하는 것이다.

과제 추진을 시간적 차원에서 현 한반도 상황을 고려하여 적용한다면 기반 조성단계는 남북한이 실질적 합의를 통해 통일로의 진전을 추구하는 통일 준비 및 분단해소 초기 단계에 해당할 것이다. 실질 추진 단계는 분단해소 단계부터 통일과정 전반에 걸쳐 적용될 수 있을 것이다. 단, 각 과제의 추진을 한반도의 시간적 프레임을 맞게 구성한다 하더라도 한반도 주변 해역을 중심으로 동북아에서 추진되는 해양국경협력은 동아시아 정세 전반에 크게 영향을 받을 수밖에 없기 때문에, 협력의 진전과 과제 추진 단계는 본 연구에서 제시된 시간적 범위에 따른 가이드적 성격이 강하다는 점은 유념할 필요가 있다.

협력의 성과를 얻기 위해서는 몇 가지 원칙을 고려할 필요가 있다. 첫째 점증적이며 기능주의적인 접근이 필요하다. 동아시아 전반의 전략적 상황이 매우 복잡하고 불확실성이 강하기 때문에 해양국경협력이 단기간에 주목할 성과를 이끌어 내기는 어렵다. 따라서 인내심을 가지고 점증적이며, 사안이 덜 민감한 분야를 시작으로 협력을 확산하는 기능주의적으로 협력을 추진해야 한다. 특히 기존의 협

력을 강화하고 제도화하는 것은 점증적 장점을 강화할 수 있는 요소로 반드시 고려되어야만 한다.

둘째, 포괄적으로 접근할 필요가 있다. 기본적으로 해양문제는 상호간 연계성이 높다. 또한 해양국경은 개방적이며, 포괄적이고, 불명확하기 때문에 해양국경에서의 문제는 국경지역 외 문제와 상호간 영향을 주고 있다. 따라서 국경에서의 직접적 협력도 추진되어야 하지만 해양질서 전반에서의 협력을 증진할 수 있는 포괄적인 접근이 뒷받침 되지 않을 경우 해양국경에서의 협력은 한계에 봉착할 수밖에 없다.

셋째, 현상을 급격하게 변경하거나 문제를 근본적으로 해결하려는 접근은 지양되어야 한다. 동아시아 전반에 영향을 미치고 있는 강대국 간 패권경쟁 및 전략적 불안정성을 고려할 경우 급격한 현상 변경적인 협력 추진은 오히려 역효과를 낼 가능성이 있다. 이와 더불어 도서 영유권 분쟁과 같이 사실상 근본적 해결이 어려운 문제를 원천적으로 해결하기 위한 노력 역시 효과가 미진하거나 당사국의 반발에 따른 협력의 저하가 나타날 수 있다. 문제 해결보다는 위험관리(risk management)에 중점을 둔 안정화 방안을 모색하는 것이 효과적일 것이다.

(2) 추진 과제

(가) 기반조성단계

1) 우발적 충돌 방지 협력

한반도 주변 수역을 포함한 동북아 해역에서는 해양영유권 및 해양관할권 분쟁의 강도가 높아지고 있으며 해결의 기미가 쉽지 않은 상황이다. 역내에서 지정학적 경쟁의 가능성이 높고 해양에 투사할

무력수단의 강화가 이뤄지고 있다는 점을 고려할 때, 분쟁 중인 해양 국경지역에서의 물리적 충돌은 배제할 수 없는 사안이다.

모든 영토분쟁이 상당한 수준의 무력충돌이나 국지전 혹은 전면전과 같은 결과로 귀결되지는 않는다. 그럼에도 여러 연구들은 영토분쟁과 전쟁의 상관관계를 지적하고 있다. 콕스(Stephen Kocs)는 해결 가능성이 낮은 영토 관련 분쟁이 인접 국가들 사이에 존재할 경우, 전쟁 발발 가능성이 다른 경우에 비해 40%나 높아진다는 것을 역사적 사례를 통해 분석하였다.²⁷⁸⁾ 바스키즈(John Vasquez)와 헤너한(Marie T. Henehan) 역시 여러 연구들을 분석하여 영토분쟁이 국가 사이의 전쟁 가능성을 높인다는 결론에 도달했다.²⁷⁹⁾ 즉, 영토분쟁은 본질적으로 국가 간 무력충돌이나 전쟁 가능성을 수반하게 된다는 것이다. 역내 대립적이고 경쟁적인 해양안보 정세와 해양국경의 다층성과 복잡성을 고려한다면 해양영유권뿐 아니라 해양관할권 분쟁 지역에서도 충돌의 가능성이 존재한다.

심각한 수준의 무력(혹은 군사적) 충돌을 야기할 수 있는 여러 요소들이 존재하며, 역내에서 우발적인 충돌이나 계획되거나 의도되지 않은 조우(encounter)에 의한 충돌이 분쟁 혹은 충돌의 상승으로 연계될 우려들이 제기되고 있다. 분쟁 해역에서 해군 함정, 해양기관 함선, 항공기 등의 사소하고 우발적 충돌이 개입 및 무력 동원의 수준을 부추겨 당사국 간의 심각한 외교적, 군사적 대립이나 무력충돌을 유발할 가능성과 관련된 것이다. 앨리슨(Graham Allison)은 남중국해나 동중국해에서 미국과 중국의 해공군 간 우발적 충돌이

278) Stephen Kocs, "Territorial Disputes and Interstate War, 1945-1987," *The Journal of Politics*, vol. 57, no. 1 (1995), p. 172.

279) John Vasquez and Marie T. Henehan, "Territorial Disputes and the Probability of War, 1816-1992," *Journal of Peace Research*, vol. 38, no. 2 (2001), p. 123.

격화된 무력충돌을 야기할 가능성을 우려했으며,²⁸⁰⁾ 국내 관련 전문가들도 조어도를 둘러싸고 중일 간 우발적 무력충돌과 이로 인한 국지전 발발 가능성이 충분한 것으로 진단하였다.²⁸¹⁾ 우발적 충돌과 관련하여 주목할 만한 실제 사례들로 2012년 9월 조업 중인 자국의 어선 보호를 위해 중국과 대만의 감시선이 일본 순시선과 물리적 충돌을 일으킨 사건과 2013년 2월에는 중국의 프리키트가 일본 구축함에 사격통제레이더를 가동하여 실질적 충돌 직전까지 간 사건이 있다.²⁸²⁾

다행스럽게도 해상에서의 우발적 충돌을 방지하기 위한 노력이 진행되고 있다. 가장 대표적인 예로 2014년 “서태평양 해군 심포지엄(Western Pacific Naval Symposium)”에서 “우발적 해상 조우 규칙(The Code for Unplanned Encounter at Sea: CUES)”을 채택한 것이다. 서태평양 해군 심포지엄은 해양안보와 관련하여 역내에서 작동하고 있는 유일한 다자 간 Track 1 협의체로, 당시 한, 미, 중, 일, 러를 포함한 21개 참가국과 4개 옵저버 국가가 우발적 해상 조우 규칙을 만장일치로 비준했다. CUES는 해상에서 예상치 못한 선박 및 항공기 간 조우 발생 시 적대적 행동이나 오해의 소지를 줄여 우발적 충돌을 방지하기 위한 것으로 상호 무전방법, 대형, 속도 등을 규정하고 있다.²⁸³⁾ 이러한 노력과 더불어 한중 간 핫라인과 같이 양

280) 재인용: 박영준, 『미-중간 해양경쟁과 아태지역 안보질서 전망』(서울: 동아시아연구원, 2016), p. 6

281) 김기주·황병선, “센카쿠(다오위다오)열도 영토분쟁을 둘러싼 일·중 간 전쟁 발발 가능성 전망: 전쟁의 단계 이론 적용과 함의,” 『국제정치논총』, 제52집 2호 (2013), pp. 61~63.

282) “대만 감시선도 센카쿠 진입…물대포 충돌,” 『연합뉴스』, 2012.9.25., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20120925062952073>> (검색일: 2019. 8. 23.); “‘우경화’ 아베 향한 군사 경고, 中 군함, 센카쿠 열도 초근접,” 『국민일보』, 2014.12.31., <<http://m.kmib.co.kr/view.asp?arcid=09222900059#RedyAi>> (검색일: 2019. 8. 23.).

283) “[한국군 코멘터리]한일 ‘초계기’ 해결책은 ‘CUES’-군사력 충돌은 손해,” 『경향신문』, 2019.1.28., <http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=20>

자 간 협력 등도 진행되고 있다.

그러나 역내 해양 국경에서의 대립적 측면을 고려한다면 협력의 속도를 높이고 협력 수준을 강화해야 할 필요가 있다. 서태평양 해군 심포지움에서 합의된 CUES는 협약일 뿐 구속력이 없다는 한계를 지니고 있다. 합의된 사항을 구속력을 높이고 우발적 충돌 방지의 효과를 높이기 위해 보다 진보된 조치들이 필요할 것이다.

우선 서태평양 해군 심포지움과 같은 기존의 협의체의 활성화를 높이고 필요하다면 새로운 정기적 협의체나 연락기구를 설치하여 행동규범(code of action)의 정교화를 위한 작업을 시작해야 한다. 기존의 협의체의 워킹 그룹(working group)을 다분화하고 기능적 임무를 명확히 하여 효과적으로 작동할 수 있도록 하는 개편을 고려해야만 한다. 또한 우발적 충돌 방지 협약의 구속화를 위한 정기적 협의를 관장할 수 있는 기구를 기존의 협의체에서 합의를 통해 만들어 내는 것도 고려 가능하다. 이러한 노력들이 체계화되고 심화된다면 역내 충돌 방지와 관련된 거버넌스의 역할로 충분한 기능이 가능하다.

이러한 시도를 통해 보다 진보되고 세분화된 행동규범을 창출해야 한다. 우발적 충돌이 높다고 예상되는 해양 접경지역에서 행동을 보다 세분화하고 단계적으로 구성함과 동시에, 구성된 행동규범을 각국의 교전수칙 등에 반영하는 것이 필요하다. 예를 들어 역내에서 분쟁 가능성이 높다고 인식되는 해양 접경지역을 합의 하에 선정하고, 합의된 지역에서의 공격형 기동, 사격통제 레이더 활용, 충돌(ramming), 무기 체계 활용 등 교전 가능성이 있는 행동에 관한 최종 승인을 현행 보다 높은 수준의 지휘권에서 발동할 수 있도록 합의 하여, 이를 참여국의 조율을 통해 지역적 혹은 양자적 차원에서 자국의 교전수칙에 반영하는 수준으로 구속력을 높이는 방식이다. 기

1901280604001#csidx65f681f8fbb9ed6a99a45bab57e1d7e> (검색일: 2019. 8. 23.).

본적으로 위협적 행동은 적대적이 아닌 상황에서는 쉽게 방지될 수 있으나 적대적 상황에서는 지켜지기 어렵기 때문에 상위 지휘권의 개입수준을 높임으로써 절차적으로나 시간적으로 위험한 행동을 방지할 기회를 늘리는 것이다.

양자 간 핫라인 설치 및 기술적 방안을 고려하는 것도 필요하다. 예를 들어 중국과 일본 사이에는 조어도 수역 및 한반도 수역 남단 중일 간 EEZ 중첩 부분에서 우발적 충돌이 예상되어 핫라인 설치가 필요하다. 양국은 핫라인 설치에 대해 합의하고, 2014년 중일 해상 연락 메커니즘 설치 협의를 시작하였으나 아직까지 핫라인을 설치하지 않은 상황이다. 한-러 간의 방공식별구역(Korea Air Defense Identification Zone: KADIZ) 관련 핫라인 설치가 합의되었으나 러시아는 협의에도 불구 소극적인 모습을 보이고 있다. 핫라인 설치를 위한 각국의 적극적 태도가 요청되는 시점이다. 상위급 수준의 핫라인뿐만 아니라 각 단계별 설치를 통해 위기 상황에 따른 적절한 대응과 소통이 가능하게 하는 것도 고려할 수 있으며, 이 경우 각 단계에서의 적절한 기능 역할도 모색할 필요가 있다. 이와 더불어 기존의 핫라인과 함께 과학기술 진보에 맞추어 데이터 교환 및 상시적 소통이 가능한 새로운 통신기기 활용 가능성을 검토하고 필요한 경우 이의 적용도 고려해야 할 것이다.

2) 중첩 해역 해양과학조사

해양과학조사(marine scientific research: MSR)는 “해양환경과 그 과정에 대한 과학적 지식을 확장하기 위하여 해양과 연안에서 수행되는 일체의 활동”으로 정의될 수 있다.²⁸⁴⁾ 해양자원 기초연구, 수산자원의 조사 및 관찰, 해저 석유 개발 지질 조사, 해양환경 보호

284) 이석용, “국제해양법상 해양과학조사제도에 관한 고찰,” 『과학기술법연구』, 제24집 1호 (2018), p. 181.

조사 등 다양한 범위의 해양과 관련된 행위가 해양과학조사에 포함된다.²⁸⁵⁾ 해양의 적절한 활용을 위해서는 해양에 대한 이해가 수반되어야 한다는 점에서 해양과학조사는 해양 거버넌스 수립의 기초가 되며, 이와 더불어 식량자원, 경제활동지원, 해양자원 활용, 해양환경 보호, 자연재해 예측 등의 분야를 통해 해양과학조사는 인류의 삶 증진에 기여하고 있다.²⁸⁶⁾

해양과학조사와 관련한 국제법적 레짐의 축은 모든 국가가 해양과학조사를 시행할 권리를 가지며 또한 지구적 해양연구의 증진과 관련된 의무를 진다는 것이다. 실제로 유엔해양법협약은(238조) 해양과학조사의 자유를 규정하고 있고, 조사 시행은 국제법 및 다른 국가의 권리와 의무에 대한 존중을 조건으로 하고 있다.²⁸⁷⁾

원활한 해양 사용과 인류 복진 증진의 차원에서 해양과학조사를 위한 국제적 협력이 이루어지고 있다. 예를 들어 한국과 중국은 황해 지역에서 해양환경 보호나 해양자원의 지속 가능한 개발을 위해 양국의 협력이 필요하다는 인식하에 1994년 해양과학기술 협력에 관한 양해각서를 체결하고 기술협력공동위원회와 한중센터를 중심으로 협력방안 모색과 공동사업을 추진해오고 있다.²⁸⁸⁾

다자적 혹은 양자적 협력이 해양경계 미확정 지역이나 중첩 지역

285) Tim Stephens & Donald R. Rothwell, "Marine Scientific Research," in *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, first edition, eds. Donald R. Rothwell, Alex Oude Elferink, Karen Soctt, and Tim Stephens (Oxford: Oxford University Press, 2015), p. 560.

286) 이석용, "국제해양법상 해양과학조사제도에 관한 고찰," p. 182

287) Anna-Maria Hurbert, "The New Paradox in Marine Scientific Research: Regulating the Potential Environmental Impacts of Conducting Ocean Science," *Ocean Development & International Law*, vol. 42 (2011), pp. 332~333.

288) 국토교통부, "한중해양과학공동협력," <http://molit.go.kr/USR/WPGE0201/m_23918/DTL.jsp> (검색일: 2019.9.2.).

에는 적용되기 어려운 실정이다. 해양과학조사의 권리 및 의무 등을 규정한 유엔해양법협약은 과학조사를 포함한 EEZ 내에서의 연안국의 권리 및 의무 등을 규정하고 있으나 경계 미확정 상태에서의 규정은 없는 실정이다.²⁸⁹⁾ 더불어 유엔해양법협약이 해양과학조사에 대한 정의를 내리고 있지 않기 때문에 해양과학조사의 범위와 관련된 당사국 간의 이견이 존재할 여지가 크다. 주지하듯이, 한반도 주변 및 동북아시아 해역은 중첩 지역이 다수 존재하는 상황이며 여기에 해양영토분쟁까지 겹쳐있어 해당 지역에서의 해양과학조사는 쟁점이 될 소지가 높다.

그러나 발상을 전환하여 중첩 지역에서의 해양과학조사 협력이 실시된다면 국가 간 신뢰를 구축할 수 있는 그리고 협력을 확대할 수 있는 계기가 될 수 있다. 기본적으로 해양과학조사는 다른 이슈들과 달리 정치, 경제, 군사적으로 민감성이 덜한 분야이기 때문에 협력 방안의 도출이 비교적 용이할 수 있다. 더구나 중첩 지역에서의 해양과학조사는 공동개발이나 경제적 협력으로 연계할 수 있는 기초 협력의 계기도 될 수 있다.

해양경계 지역에서 해양과학조사 협력을 활성화하기 위해서는 다음과 같은 정책적 방안들을 고려해볼 수 있을 것이다. 첫째, 기존의 협력 수준을 높이고 지역적으로 제도화하는 하는 것을 고려해야 할 것이다. 상기 논의한 바와 같이 중첩 지역 이외에서의 협력이 진행되고 있는 만큼 기존 협력을 제고하는 것도 협력을 증진하는 중요한 토대가 될 수 있다. 양자적 협력의 수준을 기존의 실무적 차원에서 장관급 이상이 관여하는 수준으로 격상하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 이를 토대로 기존의 양자적 협력을 역내 다자적 협력으로 확

289) 김민철, “중첩수역에서의 해양과학조사,” 『서울국제법연구』, 제22권 2호 (2015), p. 151.

대함으로써 협력의 제도화 토대를 구축할 수 있을 것이다. 특히 해양과학조사를 위한 지역적 차원의 위원회나 협의체 등을 구성하여 공동 사업의 방안과 범위 등을 협의하는 것이 필요하다. 현재 중첩 수역에서의 과학조사 협력을 위한 이렇다 할 협력 메커니즘이 존재하지 않는 상황을 고려하면 지역 차원의 협의체의 역할은 중요하다고 볼 수 있다. 더구나 해양과학조사의 범위가 국제법적으로 규정되어 있지 않기 때문에 조사 아이템이 쟁점이 될 수 있을 것이다. 일반적으로 해양과학조사는 성격상 인류 보편적 과학 발전을 위한 순수조사와 경제적 개발을 수반한 응용조사로 나누고 있으며, 역내 협의체를 통해 순수조사의 범위를 확정하는 작업 등이 가능할 것이다.

둘째, 접근방식의 전환을 고려할 수 있을 것이다. 유엔해양법협약 122조와 관련하여 폐쇄해 및 반폐쇄해 접근법을 채택하여 전 해역에 걸쳐 협력체제를 구축하는 것이다. 관련 국가들이 접하고 있는 동해와 서해는 유엔협약범상 폐쇄해 및 반폐쇄해 조선을 충족시키고 있기 때문에 관할권 주장에 기초할 필요 없이 공동과학조사를 실시할 수 있다. 또한 공동과학조사는 조사에 따른 자료나 결과물이 공유됨으로써 소유권에 대한 분쟁의 방지도 예방할 수 있다.²⁹⁰⁾

셋째, 실질적 공동조사에 역내 당사자국가들뿐만 아니라 국제기구 및 관련 민간협회나 학회 등을 포함시키는 것을 고려할 수 있다. 과학조사라 할지라도 각국의 견해를 반영할 민감성이 내포된 상황들이 나타날 가능성이 있다. 이 경우 조사에 공동으로 참여한 국제기구나 역외 지역에서 참여한 전문가 집단의 조정이나 중재 역할을 기대할 수 있어 과학조사의 효율성과 효과성을 제고하고 잠재적 분쟁 가능성을 낮출 수 있을 것이다. 또한 이러한 방식으로 수행된 조

290) 신창훈, “한중일에서의 효율적인 해양과학조사 협력체제의 모색,” 『서울국제법연구』, 제14권 2호 (2007), pp. 195~196.

사 결과는 역내 차원을 넘어 인류 공동의 발전에 직접적으로 연계될 수 있다는 의의가 존재한다.

3) 해양재난 대응 협력 강화

한반도 해역을 위시한 동북아시아 해역은 해양 물동량이 많아 해양사고 발생 가능성이 높은 지역으로, 선박에 의한 기름 유출, 위험유해물질 유출, 해상시추 시설에 의한 오염 등으로 인한 재난 상황이 발생할 수 있다. 실제로 10톤 이상의 유류 유출 사고가 1990~2013년 사이 305건이 발생하였으며, 유출된 유류 및 유해물질은 해류에 의해 이동하여 북서태평양 지역에 해양오염에 따른 환경재난을 유발하기도 한다.²⁹¹⁾

이러한 상황에서 해양재난에 대한 각국의 협력은 타 분야 그리고 타 지역에 비해 협력적 제도화가 잘 이루어져 있다. 역내 각국은 해양재난에 대응하기 위해 법률적, 제도적 근거 하에 대응 매뉴얼을 통해 주변 국가와의 협력을 규정하고 있다. 이러한 개별적 대응과 함께 한국, 중국, 일본, 러시아는 해양 유출 및 방제 자원 정보 교환, 오염 사고 대응 사례 분석, 공동방제 훈련 실시, 방제 당국자 회의 개최 등의 협력을 전개하고 있으며, 해양오염 방제협력에 관하여 구체적인 지침인 “지역방제긴급계획(Regional Oil Spill Contingency Plan: NOWPAP)”을 2003년에 수립하여 4개국의 책임과 역할을 규정하여 대응전략을 명확히 정립하였다.²⁹²⁾

그럼에도 불구하고 협력의 효과성을 제고하기 위하여 기존의 협력체제를 개선하여 강화할 필요가 있다. 해양재난과 관련하여 우선적으로 논의될 수 있는 문제는 각국의 정보교환이 기본적인 수준에

291) 주창민 외, 『동북아 환경재난 대응: 지역협력 방안 연구』(서울: 한국환경정책·평가연구원, 2014), p. 56.

292) 위의 책, pp. 128~129.

서만 이루어지고 있다는 점이다. 실제 오염에 의한 재난 발생 시 각국의 방제 자원의 가용성 파악, 운송 및 통관 절차 등 실질적 활용을 위한 필수적 정보가 부족한 것으로 지적되었다.²⁹³⁾ 또한 NOWPAP과 같은 기존의 성과 체제를 보장할 수 있는 국제협약과 의정서 등을 채택하는 것도 협력을 강화할 수 있는 의제이다.²⁹⁴⁾ 즉, 기존 체제의 문제점을 찾아 개선하는 등의 기존의 제도화를 더욱 강화하는 방법 등을 모색할 필요가 있다.

이와 함께 협력 분야의 확산을 모색하는 것도 필요하다. 해양사고에 의한 재난의 경우와는 다르게 자연재해에 따른 해양재난에 대한 긴급대응이나 구조를 위한 협력은 상대적으로 고려되고 있지 않다고 볼 수 있다. 2011년 동일본 해일 상황과 같이 해양 재해는 지역에서 언제든지 일어날 가능성이 높고, 피해의 영향력이 재앙적 수준으로 나타날 수 있다. 따라서 자연재해에 따른 해양재난 상황에 대비하여 지역적 긴급대응의 구체적 협력절차 및 방법과 같은 분야를 논의해 체제를 구축하는 것도 정책적으로 모색할 필요가 있다. 이러한 협력은 해양환경과 관련하여 보다 포괄적인 지역적 협력을 촉진할 수 있는 기제로 작용이 가능할 것이다.²⁹⁵⁾

4) 불법 조업 대응 협력

해양범죄란 “지리적으로 해양에서 발생한 법위반 행위와 해양에서 발생하여 육지로 이어지는 범죄행위, 그리고 해양에 영향을 미치는 범죄”로 정의할 수 있다.²⁹⁶⁾ 최근 해상범죄는 광역화, 기동화,

293) 위의 책, pp. 132~133.

294) 김기순, “동북아 해양환경 협력방안에 관한 연구-NOWPAP을 중심으로-”, 『과학기술법연구』, 제16집 2호 (2010), p. 235.

295) 박성용, “동아시아 해양안보협력과 중견국으로서 한국의 역할,” pp. 54~55.

296) 노호래, “해양범죄의 유형분석과 대응방안,” 『한국공안행정학회보』, 제42호 (2011), p. 16.

다국적화, 국제화 등의 특징을 보이고 있으며 개별 국가적 차원과 함께 국제적 해양질서 확립과 유지를 위해 대한 적극적 대처가 필요한 실정이다.²⁹⁷⁾

근본적으로 선박의 특성상 국제 운항을 하며, 그 구성원 역시 다국적인 경우가 많기 때문에 해양에서 발생하는 범죄는 여러 국가에 걸쳐 있는 경우가 많다.²⁹⁸⁾ 이러한 해양범죄의 경우 국제 해양범죄로 인식할 수 있을 것이다. 국제 해양범죄의 대표적 유형은 밀입국, 해상밀수, 불법조업 등이 있으며 해양을 통한 교류 확대와 해양개발의 활성화로 인해 국제 해양범죄는 중요한 현안으로 부각되고 있는 실정이다. 예를 들어, 밀입국의 경우 경제적·사회적으로 불안정한 국가에서 상대적으로 안전한 국가로 이뤄지고 있으며, 인력이 유출되는 국가의 경우 자국민 유출로 경제 및 사회 발전에 장애 요소로 작용하고, 밀입국 대상 국가에게는 안전과 발전에 영향을 미치게 된다.²⁹⁹⁾ 최근 북아프리카 및 중동에서 대량의 난민이 유럽으로 밀입국을 시도하면서 유럽의 정치적 이슈로까지 등장한 사례를 보더라도 밀입국 문제는 국경관리의 중요한 요소이며, 한국의 경우 해양 국경 관리의 위협요인 중 하나로 인식하고 있다.³⁰⁰⁾

국제 해양범죄는 한 국가의 관할권 내에서 뿐만 아니라 해양 접경 및 경계 지역 인근에서 발생하여 발생의 광역성을 보이고 있다. 특히 한반도 주변 해양 접경지역에서 발생하는 대표적인 국제 해양범죄로 불법 조업을 들 수 있다. 한국의 경우 EEZ에서 중국 어선의 집단적이고 조직적인 불법 조업으로 상당한 피해를 입어 왔다. 해양

297) 위의 글, p. 12.

298) 송창훈, “해양경찰의 중요범죄 정의와 기대 효과에 관한 연구-5대 범죄를 중심으로-,” 한국방송통신대학교 석사학위 논문, 2008, p. 33.

299) 유재두·노호래, “해양 밀입국 실태와 해양경찰의 대응방안,” 『한국해양경찰학회보』, 제8권 1호 (2018), pp. 130~131.

300) 위의 글, p. 130.

경찰청 자료에 따르면 2017년 기준으로 5년간 불법 조업으로 적발된 중국어선은 2,268척으로 연간 피해 추정액은 4,300억 원에 달하며, 한국수산회의 연구에 따른 피해 규모는 1조 3,000억 원까지도 추정된다.³⁰¹⁾ 중국의 경제성장으로 인한 오염 때문에 중국 연해의 어획량이 감소하였고 중국 어선은 조업을 위해 한중 간 해상 경계선까지 진출하고 있는 실정이다.³⁰²⁾

한국은 강력한 법집행을 통해 불법 조업을 단속하여 과거에 비해 발생 건수가 줄어들고 있는 실정이다. 그러나 상기 논의했듯이 국제 해상범죄의 특성으로 인해 불법 조업은 일방 국가의 강력한 단속만으로 문제가 근본적으로 해결되지 않는다. 근본적 해결을 위해 해양 접경지역에서 국가 간 협력이 필수적이다.

우선 불법 조업 근절에 대한 국가들의 공감대를 형성하기 위해 외교적인 노력 및 협상 등이 필요하다. 불법 조업은 해양에서 어패류의 절대 자원량을 감소시키며 이러한 상황에서 어획량이 과다할 경우 회복 불가능한 수준으로 수산자원량이 감소하게 된다.³⁰³⁾ 이는 남획이 발생하는 해양의 국가뿐만 아니라 인류 전체의 해양 활용과도 연계되어 있다. 유엔은 경제성장과 환경 보전이 조화를 이루는 “지속가능한개발목표(Sustainable Development Goals: SDG)”를 전세계적 합의하에 제시하고 있으며, 목표 중 14번은 해양생태계로 글로벌 해양자원의 보존과 지속을 위해 남획, 해양오염 및 해양산성화를 줄이기 위한 규제 마련을 주문하고 있다.³⁰⁴⁾ 또한 불법 조업은

301) “중국어선 불법조업 5년간 2268건-피해액 연간 10억 달해,” 『포커스데일리』, 2017. 10. 4., <<http://www.ifocus.kr/news/articleView.html?idxno=86215>> (검색일: 2019.9.1.).

302) 신상철, “중국어선 불법조업에 대한 대응방안 연구,” 『해사법연구』, 제25권 3호 (2013), pp. 221~222.

303) 이광남·정진호, “중국어선 불법어업에 따른 수산부문 손실 추정,” 『수산경영론집』, 제45권 2호 (2014), p. 75.

유엔해양법에 의해 형성된 국제적 해양 관리체제와 해당 국가의 권리를 교란하는 행위이기도 하다. 지속가능한 발전을 위한 해양 활용과 국제적 해양 관리 체제 유지라는 공감대를 확산할 수 있는 정부 간 그리고 비정부 간 교류를 활성화할 필요가 있다. 공감대가 확산되고 주요 이슈로 부각된다면 불법 조업 규제를 위한 지역 거버넌스나 레짐의 창출 등도 고려할 수 있으며, 이를 토대로 각국의 법적, 제도적 정비를 촉구할 수도 있을 것이다. 예를 들어 불법 조업에 종사한 선박의 경우 어업 면허 취소나 해당 선박에 국적 부여 회피 등 각 국내 강력한 제도적 장치를 모색할 수 있을 것이다.³⁰⁵⁾ 더불어 불법 조업은 주권과 관련된 문제이기 때문에 상황에 따라 해당 국가는 강력한 외교적 자세를 견지할 필요도 있다.

다음으로 불법 조업의 방지와 관련하여 실질적 법집행을 위한 국제적 협력을 증진할 필요가 있다. 각 국의 단속 기관 간 업무 협조 강화, 공동 훈련 및 교육, 상호 간 방문 및 인력 교류 등을 통해 신뢰 구축과 국가별 관리 시스템의 이해 함양을 높이고, 상황이 진전될 경우 주요 지역에서의 공동 단속 등의 협력체제 강화를 추진하는 것이다. 특히 업무 기관 간 정보 교류의 활성화가 필요하다. 불법 조업이 조직화되고 광역화되어 가고 있으며 반복된 단속에 대한 학습효과로 불법 조업 행위가 지능화 되어가고 있는 상황이다.³⁰⁶⁾ 따라서 정보 교류를 통해 국가 별 불법 조업 현황 및 분포, 불법 행위 관련 정보를 확보하고 이를 데이터베이스화하여 공유하는 조치는 단속의 실효성을 높일 수 있을 것이다.

304) 대한민국 정부 지속가능발전포털, <<http://ncsd.go.kr/app/sub07/214.do>> (검색일: 2019.9.1.).

305) 김선표·홍성길·오순택, “불법·비보고·비규제(IUU) 어업 근절을 위한 FAO의 국제행동계획과 국내적 이행방안,” 『해양정책연구』, 제16권 1호 (2001), p. 15.

306) 정봉규·최정호·임석원, “불법어업에 대한 해상집행기관의 역할 및 방향-중국어선의 불법어업을 중심으로-,” 『수산해양교육』, 제26권 4호 (2014), p. 783.

마지막으로 법집행 기관 사이 핫라인 설치도 고려되어야 할 것이다. 이는 우발적 충돌과도 연계되는 분야로, 한반도 주변 및 동북아 해역에서 경계획정이 이뤄지지 않은 EEZ 지역이 존재한다. 분쟁의 여지가 남아있는 지역에서 단속을 할 경우 사전에 단속 정보 등이 공유되어야 하는 것이 우선적이며, 계획되거나 의도되지 않은 조우나 대립이 발생할 경우 핫라인을 활용하여 충돌을 회피하는 것이 필요할 것이다.

5) 해양환경 협력체 구성 및 제도화 강화

환경문제의 초국가적 성격으로 인해 적절한 대응을 위해서는 국제적 협력이 필수적이다. 동북아시아에서 환경과 관련된 협력은 문제 발생에 대한 자발적 생성이라기보다는 1990년대 초 국제적 차원에서의 환경협력에 따른 영향력에 의해 당위적으로 추진되었다고 평가할 수 있다. 따라서 그간의 협력체제는 환경협력의 필요성에 대한 인식보다는 당위적 차원의 접근을 토대로 다양 분야에서 파편적이면 분산적으로 협력이 추진되면서 구성되었다고 논의할 수 있다.³⁰⁷⁾

지역에서의 해양환경 관련 협력은 한중일이 중심이 되어 다자적, 양자적 형태로 진행되어 왔으나, 아직은 초기단계로 평가되며 구체적인 성과 또한 뚜렷하지 않고 주류적 흐름 혹은 국가 간 합의된 원칙도 부재한 상황이다.³⁰⁸⁾ 또한 협력의 활성화 및 제도화가 고르지 않고 분야별로 다르게 나타나고 있는 실정이다. 예를 들어 해양사고로 인한 오염과 관련한 국제적 협력은 상대적으로 다른 분야에 비해

307) 이준서, “동북아 지역의 환경협력 구축을 위한 제안,” 『법과정책』, 제16집 1호 (2010), pp. 175~176.

308) 박재수, “중국의 해양환경 실태분석 및 동북아 협력 전략,” 『한중관계연구』, 제5권 1호 (2019), p. 237.

제도화가 높다고 논의할 수 있다. 갈수록 해양환경 문제 해결의 필요성이 부각되고 있는 상황에서 해양환경 협력을 보다 강화하고 기존의 협력체를 더욱 제도화할 수 있는 방안을 고민할 필요가 있다.

우선적으로 해양환경 문제에 대한 지역적 인식을 제고할 필요가 있다. 상기 논의하였듯이 동북아 지역에서는 환경문제에 당위적 인식에서 접근하는 특징을 보이고 있다. 특히 해양환경에 대한 각국의 정치적, 경제적, 사회적 인식의 차이도 존재하고 있는 상황이다. 그러나 해양환경은 공공재로서 공영적 차원에서 관리되어야 할 대상이며, 협력적 차원에서 접근하기 보다는 국제적 책임 하에 해양환경 문제를 인식해야 할 것이다. 이를 위해 각국 정부적 차원에서 대화 창구를 활성화하여 솔직한 자세로 문제에 접근할 필요가 있다. 이와 함께 민간 차원의 인식제고를 위한 활성화 방안을 모색해야 할 필요가 있다. 학술단체 간 교류, 민간 차원의 공동연구 및 공동조사, 정보공유 등을 통해 문제에 대한 기본적 인식과 접근을 전환할 필요가 있다. 공감대 및 공동체적 인식 확산은 해양오염원에 대한 명확한 범위 규정 및 보다 강화된 환경 규제 등의 아젠다(agenda)를 정립하는데 기본적 토대를 구축할 수 있을 것이다.

다음으로 기존의 협력을 보다 제도화 할 수 있는 다자 간 협력체 제 모색이 필요하다. 현재 양자 간 환경공동위원회나 해양환경위원회 등의 협력 체제 등이 조직되어 있으며 일정 부분의 협력사업도 구상되어 진행되고 있는 상황이다. 그러나 해양에서의 환경협력을 보다 조직화하고 장기적인 관점에서 적절한 대응책을 만들기 위해서는 지역적 협력체를 구성하는 것이 필요하다. 특히 해양환경협력체는 기후변화, 유엔의 SDGs와 같은 기존의 환경 관련 레짐이나 국제체제 등과 연계되어야 한다. 또한 협력체가 효과적으로 기능하여 제도화를 강화할 수 있도록 의사결정체, 사무국, 워킹그룹, 전문가

자문제 등이 포함되는 조직화를 추진하여 지역 해양환경 문제 전반을 포괄할 수 있는 능력을 구비해야 할 것이다.

인식 제고 및 다자간 협력체 및 제도화 등의 협력 모색과 함께 재정문제와 민간의 참여 확대 등도 협력의 진전을 위한 고려되어야 할 아젠다이다. 해양환경 협력을 위해서는 재원의 확보가 필요하며 특히 다자간 협력체가 구성될 경우 적절한 기능을 위한 재정보호는 더욱 필수적인 사안이 된다. UNEP, ADB, GEF(Global Environment Facility, 지구환경금융) 등과 같은 금융체제의 지원을 유도함과 동시에 각국의 재정여력에 따라 신탁기금 설치 및 지역 환경협력은행을 설립하는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다. 또한 민간의 참여 역시 필요하나 역내 민간 참여는 제한적인 상황이다. 환경 문제는 새로운 접근 및 규제 패러다임이 요청되는 분야이다. 그러나 세계화의 추세로 인해 국가의 통제력이 일정 부분 약화되는 경향이 있으며 환경문제가 시장에서 해결되기 어려운 경제적 비용구조를 가지고 있고 환경문제의 초국경성으로 인한 국가의 개입 역시 한계가 존재하기 때문에 공익적 목적을 가지고 자발적으로 운영되며 국경의 한계 등을 극복하여 활동할 수 있는 민간의 참여는 정부의 한계를 보완할 수 있다. 해양환경협력에서 각국 NGO 등의 활동을 지원하며 이들의 국제적 네트워크 형성을 지원하고 다자 간 협력체와 연계시키는 방향으로 민간의 참여를 촉진할 필요가 있다.³⁰⁹⁾

6) 해양신뢰구축조치 증진으로서 수색·구조 훈련

신뢰구축조치(confidence building measures: CBMs)란 “국가 간 혹은 국가 내 두 개 이상 주체 사이에서의 갈등 발생이나 고조 가능성을 억제하고, 영속적인 분쟁해결 방안을 모색하기 위해 투명

309) 위의 글, pp. 240~241.

성 및 신뢰를 증진하는 방식으로 취해지는 행동이나 과정”으로 정의된다.³¹⁰⁾ 신뢰구축조치는 정치, 경제, 사회, 환경 등의 전반적 접근을 포함하여 전반적인 신뢰구축을 도모하는 광의의 관점과, 군사와 안보에 직접 연계된 분야를 중심으로 오해, 오인, 두려움을 개선하는 협의의 개념인 군사적 신뢰구축조치로 분류된다.³¹¹⁾

해양신뢰구축조치는 상기 논의한 신뢰구축조치에 해당한다고 볼 수 있으나 해양안보의 부각 및 해군력 활용의 특수성 등을 감안할 경우 신뢰구축조치의 한 독립적 분야로 논의가 가능하다.³¹²⁾ 해양신뢰구축조치 역시 군사적 접근과 포괄적 접근(비군사적)으로 나눌 수 있다. 군사적 해양신뢰구축조치에는 해군 정보자료 교화 및 인사 교류, 해군 함정 교환방문, 합동훈련, 해상사고 방지 협정, 테러 및 해상범죄 방지 감시 및 경계 체제 구축 등이 있으며, 포괄적 접근의 조치로는 해양질서 구축 협력, 해양 관련 국제협약의 가입 및 이행, 해양 관련 국가 관행의 투명성 제고, 해양 관련 정보망 및 해양감시 체계 구축, 다자 간 해양협력 촉진 및 이행 기구 설립 등 다양하고 포괄적인 조치들을 포함한다.³¹³⁾

현재 동북아시아 지역에서 해양을 매개로 한 강대국 간 경쟁, 해군력 증강, 해양영토분쟁의 민감성 등을 고려한다면 오해와 오판으로 인한 군사력 활용의 위험성을 낮출 필요가 있다. 그러나 군사안

310) Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), *OSCE Guide on Non-military Confidence-Building Measures* (Vienna: OSCE, 2012), p. 9. 재인용: 신동민, “OSCE의 군사적 신뢰구축조치(CSBM) 검토-정책적 함의,” 『통합유럽연구』, 제9권 2호 (2018), p. 209.

311) 유동원, “중국의 신뢰구축조치에 대한 정책과 실천,” 『21세기정치학회보』, 제18집 1호 (2008), pp. 209~210; 한용섭, “한반도 군사적 신뢰구축: 이론, 선례, 정책 대안,” 『국가전략』, 제8권 4호 (2002), p. 50.

312) 박성용·김창희, “동북아시아 해양안보환경과 해양신뢰구축에서 한국의 역할,” 『한국동북아논총』, 제20권 3호 (2015), p. 9.

313) 이서향, 『동북아 해양안보강화 협력방안 연구』 (서울: 외교안보연구원, 2003), pp. 43~51.

보적 위협에 대한 본격적인 협력은 각국의 군사전략, 군사력 활용 등 민감한 분야를 포함할 수 있는 만큼 각국의 반발이 높을 수 있어, 민감한 분야의 조정 없이 상호 이해와 신뢰를 높이는 해양신뢰구축 조치가 활용되어야 한다. 기본적으로 신뢰구축조치는 군사력의 증강, 제한, 감축, 운용 등과 국방정책이나 군사전략과 같이 국가의 민감한 안보사안에 영향을 미치지 않으면서 협력적 접근의 가능성을 제공한다.³¹⁴⁾

군사적 해양신뢰구축조치에서 여러 가지 방안들을 논의할 수 있으나 당사자의 직접적 참여와 접촉을 수반함으로써 이해를 증진시킬 수 있는 방안으로 합동훈련을 모색할 수 있다. 합동훈련은 이미 이루어지고 있는 만큼 이를 강화하는 협력의 방향성을 잡는다면 실천이 상대적으로 수월할 수 있다. 실제로 RIMPAC(Rim of the Pacific Exercise, 환태평양 합동 연습)과 같은 다자 간 해군 합동훈련이 진행되고 있고 우방국 양자 간 이루어지는 훈련 등이 존재한다. 그러나 본격적인 해군 훈련의 경우 예산, 장비 호환성, 군사적 기밀 및 민감한 군사력 활용 노출 등의 문제가 발생할 수 있어 다자간의 본격적인 합동훈련은 어려울 수 있다.³¹⁵⁾

수색·구조훈련은 군사적 수단을 이용하지만 신뢰구축조치가 가지고 있는 장점들을 그대로 활용함으로써 전통적 의미의 해군 합동 훈련이 가지고 있는 한계 및 실행상의 어려움을 극복할 수 있는 장점이 존재하기 때문에 역내 해양안보환경을 고려한다면 적합한 조치라고 볼 수 있다.³¹⁶⁾ 수색·구조훈련은 군사적 수단과 접근이 주로

314) Steven L. Canby, "Arms Control, CBM and Verification," in *Arms Control: The Multilateral Alternative*, ed. Edward C. Luck (New York: University of New York Press, 1983), pp. 199~205.

315) 이서향, 『동북아 해양안보강화 협력방안 연구』, p. 46.

316) 박성용·김창희, "동북아시아 해양안보환경과 해양신뢰구축에서 한국의 역할," 『한국동북아논총』, 제20권 3호 (2015), p. 20.

활용되는 조치이나 해양재난 대응, 인도주의적 구호 활동 등 비군사적인 분야에 적용 및 응용 연계될 수 있는 장점도 존재한다.

한반도 주변 해역 및 동북아 지역에서 수색·구조훈련이 진행되어 어느 정도 성과를 거두고 있으나 주로 양자 간 이루어지는 한계점이 있다. 양자 간 중심의 조치를 지역 내 다자 간 형태로 정례화 시킴으로써 신뢰구축 기회를 보다 확장하는 것이 중요하다. 단기적으로 한·중·일 간의 정례화를 토대로 역내 다른 국가들을 포함시키는 단계별 접근을 고려할 수 있을 것이다. 또한 수색·구조훈련과 관련하여 정례회의 수준이 아닌 실무적 협의체 수준으로 격상하고 각국의 해군뿐만 아니라 해양관련 기관을 통합하는 범위의 확장이 필요하다.

(나) 실질추진단계

1) 대륙붕 및 경계 중첩 EEZ에서 공동개발

공동개발은 두 개 혹은 두 개 이상의 국가가 상호 간 국경을 넘어서 혹은 분쟁해역에서 존재하는 자원에 대한 공동탐사 및 공동개발을 통해 이익을 공유하는 것이다.³¹⁷⁾ 공동개발의 근거는 크게 유엔해양법 상 대륙붕 조항과 경계문제가 해결되지 않았을 경우 국가 간 잠정적 또는 영구적인 협정이 토대가 된다.³¹⁸⁾

한반도 근해 및 동북아 해역에서의 공동개발 사례로 한일 대륙붕 공동개발 협정과 중일 대륙붕 공동개발 협정이 존재한다. 그러나 아쉽게도 두 사례 모두 협정 이후 사업의 실질적 추진은 이루어지지 않고 답보상태에 머무르고 있다. 한일 대륙붕 공동개발 협정의 경우 국제 판례상 중간선을 중시하는 경향에 따라 일본은 가상 중간선을

317) 최재선 외, 『배타적 경제수역(EEZ) 해양자원 개발방안 연구』(부산: 한국해양수산개발원, 2009), p. 123.

318) 위의 책, p. 124.

기준으로 협정을 맺은 대륙붕의 상당 부분이 자국 측 해역에 존재하기 때문에 소극적 태도를 견지하고 있다. 양국 간 협정은 2028년에 종료된다. 중일 대륙붕 공동개발 협정의 경우 조어도 분쟁으로 인해 양국 관계 냉각되면서 후속 조치가 불발되고 있는 상황이다.³¹⁹⁾

실리적 접근에 기반 한 공동개발은 이에 따른 공동의 이익을 창출함으로써 다른 분야에의 협력을 촉진할 수 있는 확산효과를 기대할 수 있다. 현 동북아 정세를 고려한다면 분쟁 해역에서의 경계를 획정한 이후 공동개발을 기대하기는 매우 어려운 실정이다. 따라서 전략적 측면에서 경제적으로 접근하여 기존의 협정이 실질적으로 추진될 수 있도록 함과 동시에 한일, 한중, 중일 간 중첩 EEZ와 한·중·일 중첩 EEZ에서 새로운 공동개발을 모색할 필요가 있다.

무엇보다도 개발의 경제적 타당성을 조사할 수 있는 사전조사가 필요하다. 물론 민감한 지역에서의 사전조사인 만큼 여러 문제에 봉착할 수 있으나, 기반 조성 단계에서 논의된 해양과학조사 협력 기제를 활용하여 문제를 풀어나갈 수 있을 것이다. 중첩해역에서 해양과학조사를 위한 협력의 기제로 순수조사 시행과 과학조사를 위한 협력체 구성을 논의하였다. 시행된 조사결과를 바탕으로 협력체 내에서 합의를 거쳐 경제적 개발과 연계될 수 있는 응용조사의 실시로 연계를 시킨다면 사전 타당성 조사의 시행이 가능할 것으로 판단된다.

다음 단계에서는 공동개발 협력 레짐의 구축이 필요하다. 레짐의 구성을 통해 실리적 접근 및 공동의 이익을 지속적으로 환기시키는 것과 동시에 기존의 사업의 재개하고 새로운 개발을 계획 및 실행할 수 있는 플랫폼의 역할을 기대할 수 있다. 특히 고려해야 할 점은 각국 사이의 해양 영유권 및 관할권과 공동개발을 분리해야 하는 확실한 인식의 구축이 수반되어야 한다는 점이다. 더불어 레짐 구성

319) 김원희 외, 『국제해양질서 변화에 따른 대응방안』, pp. 70~73.

중 명확한 공동개발 지역의 설정, 수익의 배분 문제, 조정 및 분쟁 해결 절차 등에 대한 합의가 중요하다. 이에 대한 각국의 이해가 상충될 수 있으나 시간과 노력이 소요되더라도 이를 명확히 할 필요가 있다. 특히 분쟁해결 절차와 관련하여 한일 대륙붕 협정 사례에서 볼 수 있듯이 레짐의 구성 기반은 양자적 구성 보다 한·중·일 모두를 포함하는 다자적 형태가 유리할 수 있다. 중일 대륙붕 개발 협정 지역과 한일 대륙붕 개발 협정 지역이 근접해 있기 때문에 3개국이 동시에 개발을 진행하는 기능적 이점이 존재한다. 또한 공동개발의 지역적 제도화, 실천이 담보되는 개발 추진, 상호 간의 참여 유도 등의 측면에서도 3개국이 참여하는 공동개발 레짐의 구축이 효과적이다.

또한 개발 모델의 설정 역시 중요한 요소이다. 공동개발 모델은 크게 세가지로 구분할 수 있다. 첫째, 단일국가 모델(single state model)로 한 국가가 주도적으로 사업을 진행하고 다른 국가는 이익 분배에 참여하는 형태이다. 둘째, 공동벤처 모델(joint venture model)로 참여국들이 동등하게 공동으로 탐사 및 개발에 참여하는 구조이다. 셋째, 공동기구 모델(joint authority model)은 관련국이 공동으로 별도의 기구를 설립하여 해당 기구를 중심으로 사업을 진행하는 것이다.³²⁰⁾

각각의 모델을 상황에 맞게 적용할 수 있으나 기존의 협력이 실질적으로 추진되지 못한 한계점을 살펴볼 필요가 있다. 한일 간 사례는 두 번째 모델에 해당한다. 두 번째 모델의 경우 양국 정부가 탐사 및 개발에 대한 실질적 의사결정에 영향력을 미칠 수 있는 구조이기 때문에 개발의 실행이 양국의 정치적 관계에 민감하게 반응하고 양

320) 재인용: 최지현 외, 『한·일 대륙붕 공동개발 재개를 위한 대응방안 분석』 (부산: 한국해양수산개발원, 2019), p. 105.

국의 실질적 참여 없이 탐사 및 개발이 진전되지 못하는 문제점이 있다.³²¹⁾

이러한 사례를 고려하여 새로운 공동개발의 경우 적절한 모델 선택에 대한 심사숙고가 있어야 하며, 기존 사업의 경우 필요하다면 모델 교체를 모색하는 과감한 결정도 협력을 촉진하는데 용이할 것이다. 한일 대륙붕 협정은 조광권자와 운영자의 선정에 양국 정부가 깊이 관여하는 구조여서 한일관계의 부침에 따라 개발의 진척이 이루어지는 비효율적인 형태이다. 이러한 비효율적 부분의 개선을 위해 두 번째 모델을 적용하는 것도 방법이 될 수 있다. 조광권을 발급하고 외국기업과 직접 계약을 체결하는 등의 강력한 권한을 가진 독립적인 법인 성격의 공동기구의 설립 등을 고려할 수 있을 것이다.³²²⁾

2) 영유권 분쟁 관련 다이얼로그 활성화

도서를 둘러싼 해양 영유권 분쟁은 해결이 매우 어려운 주제이다. 분쟁에 관련된 당사국들의 이해관계가 복잡하게 얽혀있으며 동아시아 전반의 안보질서와도 연계된다. 영토는 주권과 연계되어 있기 때문에 당사국들은 “all or nothing”이라는 태도를 견지할 가능성이 높고, 제3자의 개입 등에 매우 민감한 태도를 보인다. 더구나 분쟁의 양상이 더욱 격화되고 있는 실정이다. 특히 급격한 현상변경을 수반하는 조치들의 경우 무력충돌을 조장할 수 있는 위험성이 있다.

321) 이석용, “해저자원 공동개발에 대한 국제법적 고찰-한·일대륙붕공동개발협정을 중심으로-,” 『법학연구』, 제56권 2호 (2015), pp. 113, 116, 120.

322) 박창건, “미해결 과제로서의 한일대륙붕협정,” (통일연구원 서면 자문자료, 2019.9.18.); David M. Ong, 2013, “Implications of Recent Southeast Asian State Practice for the International Law on Offshore Joint Development,” in *Beyond Territorial Disputes in the South China Sea: Legal Frameworks for the Joint Development of Hydrocarbon Resources*, eds. Robert Beckman, et al. (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013), pp. 192~203.

분쟁 당사자 중 특정 당사자의 전향적인 양보가 전제되지 않는 한 양자적 및 다자적 그리고 국제적 노력을 상당 기간 기울인다 하더라도 해양 영유권 분쟁의 완전한 해결은 어렵다. 따라서 영유권 분쟁 지역에서의 중장기적 협력 방향성은 무력충돌을 제도적으로 억제하고 당사자 간 대화와 소통을 증진하면서 이해를 촉진시켜 협력의 토대를 구축하는 것이 필요하다.

우선 당사국들과 지역 외 제삼국 및 국제기구를 포함한 지역 다이얼로그의 활성화가 필요하다. 특정 영유권 분쟁과 이에 따른 당사국만이 참여하는 다이얼로그(dialogue) 채널의 경우 상호 비방과 대응으로 점철될 수 있기 때문에 소통이라는 기본적인 의의가 저해될 수 있다. 포괄적인 성격이 중요하기 때문에 동북아 해역 내 분쟁 당사국 모두가 참여하며, 특정한 이해관계를 갖지 않는 당사국들이 합의하는 역외 국가들과 국제해사기구와 같은 국제기구가 참여하는 다이얼로그 채널을 활성화하는 것이다. 협의 내용은 특정 분쟁이 아닌 동북아 지역 영유권 분쟁 전반과 함께 분쟁의 근본적 이유, 각국의 정당성 등이 아닌 주변 해역에서 군사력 활용의 제한, 현상 유지적 형태의 관리 및 행동, 그리고 공동의 행동 규칙 등으로 철저하게 국한시킬 필요가 있다. 동북아시아는 역내에 걸쳐 합의된 규범, 원칙, 지식 등이 미약한 만큼 이러한 다이얼로그를 통해 새로운 이해를 구축해 나가는 것이 필요하며, 우선적으로 중국과 아세안이 합의한 “남중국해행동준칙(Code of Conduct for the South China Sea)”과 유사한 영유권 분쟁 지역에서의 행동에 대한 지역적 합의를 이끌어 내는데 주력해야 한다. 또한 다이얼로그는 정기적이며 무조건적인 참여가 필요하다. 설사 특정 시점에서 분쟁의 격화로 인해 특정 국가와 대외관계가 매끄럽지 않더라도 반드시 참여를 할 수 있는 각국의 정치적 의지가 수반되어야 한다.

이러한 다이얼로그가 활성화된다면 기본적으로 현상유지에 대한 각국의 이해 및 잠정적 협약을 도출하는 방향성을 모색해야 할 것이다. 더불어 향후 유럽안보협력기구와 같이 참여국 전체를 아우를 수 있는 포괄적이며, 분쟁 등에 유용한 대응이 가능한 실질적 협력을 모색할 수도 있을 것이다.³²³⁾

3) 해적 및 해양테러리즘 대응

다양한 초국가적 위협 중 해적 및 해양테러리즘은 해상교통로(Sea Lines of Communications: SLOC) 안보에 가해지는 현시적 위협으로, 선박에 대한 직접적 피해를 입힘으로써 안전한 항해를 방해할 뿐만 아니라 사고 발생 시 해결에 필요한 비용 및 시간, 대체 항로에 따른 수송비용 및 운임 증가, 해상보험료 증가 등을 야기하여 해양안보환경 전반을 저해하고 자유로운 해양활동을 위축시킬 수 있다.

동아시아에서 해적 및 해양테러리즘은 주로 동남아시아 해역에 국한되는 경향을 보이고 있으나, 한국을 포함하여 동북아시아 지역의 국가들은 대외무역을 통해 경제성장의 상당부분을 의지하고 있고 실제로 동남아시아 해역을 거치지 않고서는 유럽, 중동, 아프리카 지역으로 접근이 불가능하기 때문에 동북아 역내 국가들과의 연계가 깊은 문제이다. 해적 및 해양테러리즘은 공해뿐만 아니라 영해 및 관할권 수역 그리고 관할권이 중첩되는 지역에서도 발생하는 만큼 해양 국경안보와도 밀접하게 연계되어 있다.

323) 유럽안보협력기구의 역할에 대해서는 다음 자료를 참조. 신동민, “유럽안보협력기구(OSCE) 협의 메커니즘 검토-동북아다자안보협력 추진에의 함의,” 『통합유럽연구』, 제9권 1호 (2018), pp. 221~224.

〈표 III-12〉 지역별 해적 발생현황

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
동남아	46	70	80	104	128	141	147	68	76	60
극동	23	44	23	7	13	8	31	16	4	7
인도	30	28	16	19	26	34	24	17	15	18
남미	37	40	25	17	18	5	8	27	24	29
아프리카	266	259	293	150	79	55	35	62	57	87
기타	8	4	2	0	0	2	1	1	4	0

출처: 해양안전종합정보시스템, “해적통계,” 2019년 2월 26일 기준, (https://www.gicoms.go.kr/pirate/pirate_03.do) (검색일: 2019.9.23).

〈표 III-12〉에서 볼 수 있듯이 동남아 지역에서 2016년부터 해적 발생 현황은 점차 감소 추세를 보이고 있다. 이는 “아시아지역해적 퇴치협정(Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia: ReCAAP),” 협정에 따른 정보공유센터 설립, 감시체제인 “Eyes in the Sky” 등을 통한 노력에 기인한 바가 크다고 할 수 있다. 그러나 해적행위에 대한 지속적인 대응이 필요한 것은 주지의 사실이다. 1990년대 중반부터 말까지 동남아 해적행위 발생은 1위를 기록하였고 이에 대한 각국의 노력으로 인해 2011년까지 상당 폭의 감소세를 보였다. 그러나 소말리아 및 서아프리카 해적행위가 증가에 대응하면서 동남아 지역의 노력이 주춤한 사이 동남아 지역 해적행위 발생 건수는 증가하는 추세를 보여왔다(2012~2015년). 더구나 최근 해적행위는 조직화, 고도화되고 있고, 기존의 생계형 해적행위에서 일종의 기업형으로 변화하고 있으며, 활용 장비의 최신화와 함께 활동 범위 역시 점차 원해로 확대되고 있는 추세를 고려한다면 지속적인 대응 노력이 필요하다.³²⁴⁾

정교한 수준의 해상테러리즘은 1990년대 중반부터 증가하는 양상을 보이고 있으며,³²⁵⁾ 현재까지 다수의 해상테러가 발생해왔다. 문

324) 최영석, “해적행위 대응과 해상운송로 확보,” 『계간해양수산』, 제1호 (2011), p. 159.

제는 동아시아에서 활동하는 상당수의 테러조직이 해상테러를 일으킬 능력을 보유하고 있다는 것이다. 더구나 해양테러에 의한 결과는 잠재적 파급력이 매우 높다는 위험성을 지니고 있다. 또한 지속적으로 제기되어온 해적집단과 해양테러 조직의 연계 가능성 역시 해양테러리즘에 대한 적절한 대응을 필요로 하고 있다.

해적 및 해양테러리즘은 전통적 안보이슈에 비해 상대적으로 공동의 이익을 상징하기가 용이한 주제이며, 여러 국가들 역시 협력의 필요성을 인식하고 있는 주제이다. 관련 분야는 또한 기존 협력이 어느 정도 이루어지고 있는 만큼 협력의 진전을 이루기가 비교적 수월하다고 논의할 수 있다. 따라서 협력을 강화 및 보완할 경우 협력의 정도를 강화시켜 타 분야에 영향을 미칠 가능성이 높은 분야이다.

우선 해적행위 및 해양테러리즘을 논의할 수 있는 협의체의 상설화를 추진할 필요가 있다. “아시아·태평양안보협력이사회(Council for the Security Cooperation in Asia-Pacific: CSCAP)”이나 “아세안 지역안보 포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)”에서 주요 해양 문제로 해적 및 해양테러리즘을 의제로 채택하거나 비공식적 논의 및 연구그룹(working group)을 통해 협력과 해결책을 제시해오고 있으나 의제에 대한 논의가 한시적이며 선별적이라는 한계점을 보이고 있다. 따라서 초국가적 문제에 대한 보다 구체적이고 지속적인 실효성 있는 대안 도출과 함께 협력의 구체화를 통해 협력 전이의 장으로 상설화된 협의체를 구성하는 것이 필요하다. 독립적인 협의체를 추진하는 것도 좋으나 해양안보 전반과 연계성 및 다른 해양 위협과 범죄에 대응한 포괄적 체제를 고려한다면 기존의 협력체나

325) Rupert Herbert-Burns, “Terrorism in the Early 21st Century Maritime Domain,” in *The Best of Times, The Worst of Times: Maritime Security in the Asia-Pacific*, eds. Joshua Ho and Catherine Zara Raymond (Singapore: Institute of Defense and Strategic Studies, 2005), p. 163.

레짐 등에 상설위원회를 추진하는 것이 더 효율적일 것이다. CSCAP가 많은 공헌을 한 것은 사실이나 트랙 2의 성격이어서 각국 정부에 대한 파급력이나 실천력 부족이 발생할 수 있다. 그 간 진행되어 온 협력을 기반으로 보다 확산력을 갖기 위해서는 ARF과 같은 정부 간 협의체에서 상설화가 조금 더 효과적일 수 있을 것이다.

다음으로 기존의 협력에 동기가 부여될 수 있도록 지식을 제공하고 새로운 구상을 할 수 있도록 촉매 역할이 필요하다. 기존의 협력에서 발생한 문제점 등을 파악하여 이러한 문제를 수정하여 협력을 보다 강화할 수 있는 역할이 필요하다. 예를 들어 기존의 성과에도 불구하고 2012년부터 2015년 사이 동남아 해적행위가 증가했는데, 지속적인 협력의 부재인지, 협력 프로토콜(protocol)과 관련된 문제인지, 아니면 기존의 정보센터의 기능 미비로 인한 정보 확보 차질과 같은 기술적 문제인지 등을 파악하여 개선점을 제공하고, 필요한 경우 새로운 협력의 지향점을 제시하는 것이다. 이를 위해 각국의 관료, 전문가, 학자 등이 포함될 수 있도록 1.5 트랙 성격의 심포지움이나 다이얼로그를 활성화하여 새로운 지식의 창출 기반을 갖추는 작업이 중요하다.³²⁶⁾ 예를 들어 생계형 해적행위는 해당 지역의 경제적 및 생태적 환경 변화에 따라 생업 환경이 파괴되는 경우와 연계될 수도 있다. 이러한 문제를 보다 확실히 규명함과 동시에 상설협의를 통한 각국의 환경적 요인 재건 및 새로운 일자리 제공 등을 통해 생계형 해적행위를 감소시킬 수 있을 것이다. 촉매적 역할은 한국과 같은 중견국 외교와도 밀접하게 연계되어 있다. 강대국 간 경쟁이 심화되고 있는 역내 해양안보에서 촉매적 역할을 강화하는 구심점으로 한국의 역할을 정립한다면 외교적 외향을 넓히면서 역내 안정화에도 기여할 것이다.

326) 박성용, “동아시아 해양안보협력과 중견국으로서 한국의 역할,” p. 54.

4) 영유권 갈등 지역 비무장 지대 설정

영유권 분쟁 지역의 비무장화 지대 설치를 추진하여 무력 충돌의 가능성을 구조적으로 제어하는 것도 협력 방안으로 고려할 수 있을 것이다. 이는 협력 기반 조성 단계에서 논의한 우발적 충돌 방지의 결과를 확산하는 것과도 연계될 수 있다.

동아시아 해양 이슈는 근본적으로 영토화(territorialization), 군사화(militarization), 인공섬화(artificialization)라는 세 가지 문제로 귀결되며 동시에 이들 문제는 신뢰구축 및 해양영토 분쟁의 안정화를 위해서 극복되어야 할 과제로 작동하고 있다.³²⁷⁾

한반도를 포함한 동북아시아의 군비 역학은 해군력 및 공군력 강화에 초점이 맞춰지고 있으며, 이는 즉각적으로 해양에 투사될 수 있는 전력을 의미한다. 또한 각국은 방위산업을 정책적으로 강화해왔기 때문에 분쟁 지역에서 촉발되는 무력충돌(혹은 전쟁)을 감내할 만한 역량을 보유하고 있다. 무력의 준비성과 외교적 해결 모색의 난이성이 충분한 상황에서 분쟁 당사국 정부는 영토문제의 해결에 대한 정치적 압박이 발생할 경우 무력을 통한 해결에 유혹될 가능성이 있다. 즉, 역내 해양 영유권 분쟁 지역에서 최악의 경우 전면전의 형태는 아니더라도 1982년 포클랜드(Falkland) 제도를 두고 영국과 아르헨티나 사이에 발생한 충돌 범위를 설정한 형태의 고강도 전쟁을 상정할 수도 있을 것이다.³²⁸⁾

따라서 영유권 분쟁 지역에서 군사적 충돌을 방지하기 위한 비무장화를 추진할 필요가 있는 것이다. 무력 충돌의 양상 및 그간 충돌

327) 구민교, “동북아 해양에서 신뢰구축 및 해양영토분쟁 안정화와 협력 관련 모색,” (통일연구원 서면 자문자료, 2019.9.18.).

328) Seong-Yong Park, Lee Woo-Tae and Kim Dong-Soo, “Maritime Territorial Disputes in Northeast Asia: Historical, Political Cultural and Strategic Comprehension,” 『동북아문화연구』, 제40집 (2014), p. 559.

이 일어났던 사건에 대한 연구를 통해 각국의 협의 하에 영유권 지역 분쟁 지역 전체 혹은 일부 지역에 비무장 지대를 설치한다. 이 지역 내에서는 미사일이나 특정 구경 이상의 함포를 장비한 해군 및 해양 기관의 함선과 무기체계를 장비한 항공기의 운용을 제한하도록 하는 것이다. 또한 해양질서 유지를 위해 최소한의 장비를 갖춘 해양 기관의 함선을 파견하여 현상유지 관리를 위한 최소한의 목적으로 활용하게 하는 것이다. 관련 기준 등의 실질적 추진은 언급한 영유권 분쟁의 다이얼로그나 ARF 등의 기존의 역내 안보협의체 등을 활용할 수 있을 것이다. 이러한 비무장 지역 설치는 군사적 신뢰구축과 상호간 이해 증진의 정도를 파악하면서 진행되어야 할 것이다.

5) 지역 해양공동체 구축 및 해양 거버넌스

크래스너(Stephen D Krasner)에 따르면 레짐은 “국제관계 상의 특정 영역에서 행위자의 기대를 수렴하는 명시적 또는 묵시적 원칙, 규범, 규칙 및 정책결정 절차”를 의미한다.³²⁹⁾ 레짐을 통해 국가들 간 공동이익을 성취하기 위한 협력이 성립하는 것이며, 관련국 간 이익이 공유될 수만 있다면 레짐은 지속되면서 관련 당사자들의 이익에 기여를 하게 된다. 더불어 제도 및 레짐을 효과적으로 통합하는 거버넌스의 창출을 통해 협력의 기반을 공고히 할 수 있을 것이며, 이는 공동이익과 가치를 전제로 협력을 결속력 있게 구성할 수 있는 공동체와도 연계될 수 있다. 국제 공동체는 통합성과 상호의존성에 기반하여 “구성원 사이의 친밀도 및 동질감, 그리고 공통의 이익 또는 가치의 실현을 목표로 규범적으로 통합되고 규율되는 사회”이며, 공동체의 목표로서 공동이익 및 공동가치를 설정하여 공공질서가 정립되고 보편적인 법적 혹은 규범적 의무가 공동체 구성원들

329) 재인용: 김태운, “국제레짐 분석에 대한 주류 국제정치이론의 고찰-현실주의와 신자유주의이론을 중심으로-”, 『담론201』, 제9권 1호 (2006), p. 134.

에게 부가된다.³³⁰⁾

일반적으로 공동체의 규범력은 국제법적 합의라는 제도적 기반을 갖고 설립되며, 국제법체계에서 강행규범 및 대세적 의무 등의 개념이 확립되면서 국제법은 공동체 형성에 규범적 기준, 즉 공공질서로서 작용한다.³³¹⁾ 동북아 지역에서 해양공동체 구축과 활동의 규범적 근거로서 유엔해양법협약이 적용될 수 있다. 단 한반도 주변 해역이나 동북아 해역에서 볼 수 있듯이 유엔해양법협약이 갈등을 유발하는 현상이 발생하고 있기 때문에 유엔해양법협약이 지역의 현실에 맞게 적용될 수 있는 방안들은 모색되어야 함을 전제로 한다.³³²⁾

지역 해양공동체 구성은 궁극적으로 지역의 해양질서를 안정화시키는 근본적 플랫폼으로 작용할 수 있다. 따라서 장기적인 노력과 계획을 통해 역내 다양한 해양이슈 등을 포괄할 수 있는 성격이어야 할 것이며 상당수의 전문가와 학자들 역시 역내 해양협력체가 포괄적이어야 한다고 역설하고 있다. 실제로 역내 많은 해양관련 문제들이 상호 간 영향을 미치며 진화하고 있기 때문에 포괄적 성격의 협력 기제가 필요하다.

그러나 해양공동체 구성 초기부터 포괄성을 추구하기보다는 반드시 점진적 접근이 수반되어야 한다. 현재 동북아 해양에서 침예한 갈등이 상존하고 있으며 크게 전통적 안보 문제와 영유권 문제로 대별된다. 이들 문제는 단시간 내에 해결점을 찾기 어려운 이슈이며, 역내 해양협력을 저해하는 요소로 작용하는 경우가 빈번하다. 향후

330) 김부찬, “국제공동체의 발전과 유엔의 역할,” 『아주법학』, 제10권 2호 (2016), pp. 231~232.

331) 최홍동, “한·중·일 경제공동체 구상과 법제도적 과제,” 『국제법무』, 제1집 1호 (2009), p. 205; 김부찬, 위의 글, p. 232.

332) 김태완, “동아시아 해양공동체,” 『통일전략』, 제9권 3호 (2009), p. 187.

해양 공동체의 포괄적 발전을 위해 해당 분야에의 논의와 관심은 지속해야 하나, 김태완의 주장처럼 공동체 구성 초기에는 각국의 이해가 크게 상충하여 접점을 찾기 어려운 안보 및 영유권 문제를 확실하게 분리시킬 필요가 있다.³³³⁾ 초반 분리와 함께 접근이 용이한, 환경, 경제, 비전통 안보, 해양질서 유지 등의 분야에서 협력을 확대하면서 이제까지 논의해왔던 각 분야에서의 협력체나 제도 등을 포함하여 기반을 조성한다. 협력이 진전되고 공동체의 조직적 기반이 갖추어진 후 전통적 안보 및 영유권 문제 중에서 상대적으로 협의가 가능한 사안들을 시작으로 민감한 분야를 공동체의 의제로 포함시키면서 역내 해양문제 전반을 관장하는 포괄적인 방향으로 공동체의 방향성을 모색하는 것이다.

특히 공동체의 조직적 구성과 관련하여 각국은 해양문제를 포괄할 수 있는 조직을 신설하거나 정비하여, 정부 특정 부처의 산하가 아닌 독립적 성격의 위원회를 구성하는 것을 고려해야만 한다. 해양 공동체의 구축은 이들 위원회를 기반으로 추진한다. 위원회의 목적과 역할, 타국 위원회와의 교류, 정보교류, 실질적 협력 사업 추진, 특정 사안의 사전 통보 등을 명확히 규정하는 것들이 필요하다.³³⁴⁾ 더불어 점차적으로 공동체의 조직화를 추진하면서 상설협의체 및 사무국 등의 설치 등을 추진한다면 보다 구속적이고 제도화된 모습을 갖출 수 있을 것이다.

6) 해군력 증강 모니터링 및 군비통제 네트워크

해군력의 증강은 지역 해양안보에서 매우 주목할 만한 의제이다. 기본적으로 동북아 지역은 ‘행동과 반응’이라는 연쇄적 과정을 통해

333) 김태완, “동아시아 해양영유권갈등 해결방안: 해양공동체의 제안,” 『JPI Research Series』, 제주평화연구원 공동학술회의 시리즈 4 (2011), p. 82.

334) 위의 글, pp. 82~83.

안보 역량 균형을 실현하려는 현실주의적 매커니즘이 매우 강하게 작동하고 있다.³³⁵⁾ 역내 지정학적 특성으로 인해 군사적 역량 강화의 주요 대상은 해군력과 공군력에 집중되고 있다. 21세기 중국의 해양에서의 팽창과 이에 수반된 해군력의 강화가 역내 전략적 균형을 변화시키는 주요 동력으로 작용했으며, 이에 미국과 일본의 대응이 심화되고 있는 실정이다. 특히 “힘을 통한 평화”를 추구하는 트럼프 행정부가 등장하고 대중국 견제가 강화되고 있다. 트럼프 행정부 시기 미국은 중국의 해군력 증강에 대해 대대적인 해군 증강 계획을 설정하고 추진 중에 있고, 이는 동아시아 전반에 군비 증강을 촉진시킬 요인으로 작동할 가능성이 매우 높다.

역내 해양 패권을 둘러싸고 나타난 해군력 증강이 군비경쟁의 성격인지 아닌지에 대한 의견들이 분분하다. 증강 역학의 성격이 무엇인지에 대한 규명은 차치하고서라도 동북아에서 나타나고 있는 해군력 증강은 안보환경 전반에 부정적인 영향을 미칠 수 있고 이는 다시 해양 국경안보에도 부정적으로 작용할 수 있어 적절한 대응과 협력이 필요하다.

안정적 안보환경을 조성하기 위한 가장 궁극적인 방법은 군비통제를 통해 경쟁적인 해군력 증강을 제어하는 것이다. 그러나 군사력 증강 및 구조 개편의 문제는 국가의 생존과 연계된 매우 민감한 사안이며 양립하기 어려운 각국의 이해관계를 포함하고 있어 지역적 차원의 협력은 고사하고 양자적 협력을 이끌어내기도 용이하지 않다. 현재 상황에서 안정을 위해 추진할 수 있는 국제적 협력의 방향의 향후 상황 개선을 통한 안정화를 위한 최소한의 토대를 구축하는 것이다.

335) 반길주, 『국제 현실정치의 바다전략: 해양접근전략과 균형적 해양투사』 (서울: 한국해양전략연구소, 2012), p. 78.

우선적으로 사안의 민감성이 있기 때문에 정부 간 협력보다는 민간 협력을 중심으로 추진하는 것이 필요하다. 안보 및 방위 전문가로 구성된 지역 네트워크를 구성하여 역내 해군력 증강의 추세를 분석하고 지속적으로 연구할 수 있는 기반을 조성할 필요가 있다. 추세에 대한 연구를 토대로 실질적으로 적용될 수 있는 군비통제 방안을 연구하는 것도 필요하다. 군사력 감축과 관련된 구조적 군비통제는 현 상황을 고려할 때 장기간이 요청되는 만큼 군사적 신뢰구축조치나 군사력 활용을 억제할 수 있는 운용적 군비통제를 중심으로 연구가 진행되어야 할 필요가 있다. 역내 해군력 증강 및 군비통제 네트워크는 축적된 지식과 정보를 바탕으로 타 지역 혹은 국제적 안보 및 평화 연구 기관과 연계하며 교류하여 해군력 증강에 대한 대응의 필요성을 지속적으로 확대 재생산해야 한다. 또한 전문가들이 참여한 네트워크를 관련 국가들의 이익을 반영하지 않고 객관적인 관점에서 지속시킬 수 있도록 상시적인 연구 기구로 발전시키는 것도 고려할 수 있을 것이다. 이러한 네트워크를 통해 국가 간 협조와 정책 기획력을 제고하는 기본적인 토대가 구축될 수 있을 것이며, 향후 점진적인 정부 간 협력으로의 전이를 모색할 수 있을 것이다.

IV. 평화와 번영의 국경협력 추진방향

현승수·김규륜 (통일연구원)



1. 추진구도

본 연구는 국경협력의 포괄적 속성을 반영하여 수산 및 에너지 협력 등 경제적 성격의 사안과 무력 충돌 방지 및 군비통제 등 군사·안보적 사안을 통틀어서 분석하였다. 따라서 연구 결과도 공간 영역별뿐만 아니라 시간적 차원의 단계 설정 및 행위주체의 역할 등 정책대안의 3대 축과 관련한 다양한 국경협력방안을 제시하고 있다. 즉, 본 연구는 한반도의 분단 상황이라는 특수한 정책 환경을 반영해서 남한과 북한이 마주하고 있는 분단 주체 간 경계에 대한 관리를 접경협력의 틀 안에서 분석하였으며, 통일의 대상인 북한이 접하고 있는 중국 및 러시아와의 국경협력 문제를 양자 및 3자적 차원에서 분석하였다. 한편 남한의 해양국경의 문제를 미래지향적 차원에서 경제 및 안보 측면을 동시에 고려해서 분석하였다.

이와 같은 복합적 분석의 결과, 연구진은 단계적 접근의 중요성에 대해서 다시 주목하게 되었다. 즉, 평화와 번영을 위한 국경협력 방안 추진구도의 요체는 점증적(incremental)이어야 한다는 것이다. 점증적 접근의 핵심은 선행 단계의 성과가 마무리 단계의 정책 성공에 도움이 되어야 한다는 점으로서, 정책성과의 불가역성을 담보하고 지속가능한 정책 입안을 가능하게 하는 것이다. 따라서 본 연구에서는 2단계 접근 구도를 통해서 상대적으로 실천이 용이한 정책을 앞 단계의 과제로 식별하고, 이를 기반으로 한 보다 복합적인 정책을 마무리 단계에서 제시함으로써 정책방안의 실천성을 높이고자 하였다. 사실상 이와 같은 2단계 접근법은 현재 한반도의 상황이 제공하는 정책 환경의 현실과도 부합하는 것이므로, 1단계의 시간대를 현 정부 임기 말까지로 설정하는 한편, 2단계의 시간대를 차기 정부 기간으로 상정하였다.

이러한 맥락에서 단계별 정책 환경의 변화를 추적하는 지표로는 남북관계 및 북한 변화와 분단 상황의 특수성이 반영된 대북 경제제재 문제와 유엔사의 역할 변화 그리고 관련국 간 신뢰 수준 문제가 활용되었다. 이에 따라 2020~2022년의 문재인 정부 기간인 1단계를 기반조성단계로 명명하였으며, 이 시기의 정책 환경은 대북 경제제재는 부분적으로 완화되는 것으로 상정하는 한편, 기존 유엔사의 역할은 유지되며, 관련국 간의 신뢰수준은 현재 상태에 머무르는 것으로 판단하였다. 기반조성단계의 정책 환경은 우리가 협의의 국경안보 개념에서 벗어나 진실보한 개념에 기반한 국경협력 정책을 시도할 수 있는 상황이라 할 수 있다. 또한 2022~2027년의 차기 정부 기간인 2단계는 실질추진단계로 설정하였으며, 정책 환경이 변화하여 대 북한 유엔 경제제재가 해제되고 유엔사의 역할이 변경 또는 축소되는 상황 및 해양협력을 위요한 관련국 간 신뢰가 호전된 상태로 설정하였다. 이러한 실질추진단계의 정책 환경은 남북관계의 경색국면 해소 및 한반도 주변정세의 안정화 기초 위에서 변화된 국경관리 정책에 기반 한 국경협력 과제를 실질적으로 추진할 수 있는 상황이라 할 수 있다.

단계별 정책목표와 관련, 기반조성 단계 협력방안의 통합적 정책 목표는 소극적 평화로 표현되는 평화 정착 및 번영의 도모이다. 세부적으로 보면 접경협력의 경우에는 남북교류 확대 및 과거사업 재가동 등 과거수준을 회복하는 수준이 되며, 국제협력의 경우에는 군사안보적 개념을 초월해 협력적 접근을 도입하기 위한 상호접근이 확대되는 것으로 본다. 한편 실질추진 단계의 통합적 정책 목표는 적극적 평화가 구현되는 평화체제의 완성 및 공동 번영의 모색이다. 접경협력의 경우에는 기반조성 단계에서 추진된 사업의 확대 및 심화와 새로운 사업의 본격적 추진을 염두에 두었다. 국제협력의 경우

에는 기존에 제안한 협력사업의 착수 및 가동이 세부적 목표이며 신규사업을 발굴하는 것이 포함되었다.

2. 추진과제

본 연구의 궁극적 목적은 한반도의 평화증진과 번영촉진을 위한 국경협력 방안 마련에 있기 때문에 본 장에서는 이러한 점을 염두에 둔 추진과제를 제시하고자 한다. 이를 위해서 정책방안의 상대적 중요도를 구별하기 위한 취지하에, 공동연구진과 전문가들이 공동으로 참여하는 집중적 브레인스토밍(brainstorming) 회의를 수행하였다. 그 결과 핵심과제, 부가과제, 통합과제의 3대 추진과제를 도출하였다. 핵심과제와 부가과제의 식별 작업은 사실상 정책 환경 및 정책 추진역량의 변화라는 미래의 가변적 상황을 염두에 두고 실시되었으며, 통합과제의 제시는 평화와 번영이라는 목표의 동시 달성 내지는 선순환 고리 마련을 가능케 할 것으로 판단된다.

첫째, 평화와 번영의 국경관리라는 목표를 달성하기 위해 필수적으로 추진해야 하는 핵심 정책과제는 다음 표와 같다.

〈표 IV-1〉 핵심 과제

	육상 접경	해양 접경	육상 국경	해양 국경
기반조성 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 포괄적 ‘관리권’ 확보 • 남북접경 위원회 구성 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북군사공동 위 구성 가동 (서해) • 우발적 무력 충돌 방지에 관한 남북 합의 복원·이행 (서해) 	<ul style="list-style-type: none"> • 나진-하산 프로젝트 • 인프라개발 협력 다자 협의회 구성 	<ul style="list-style-type: none"> • 중첩 해역 해양과학조사 협력 • 해양재난 대응 협력

	육상 접경	해양 접경	육상 국경	해양 국경
		<ul style="list-style-type: none"> • 어선 구난 구조 협력 (동해) 		
실질추진 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 관할권 이양을 위한 국제협약 체결 • DMZ 평화 도시 건설 	<ul style="list-style-type: none"> • 서해평화협력 특별지대 조성 (서해) • 북측 수역 입어 (동해) 	<ul style="list-style-type: none"> • 물류수송 네트워크 연결 • 동북아 슈퍼그리드 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 미획정 경계 및 중첩 해역 공동개발 • EEZ 경계 획정 기본 토대 구축

출처: 저자 작성

기반조성 단계에서 남북한 육상 접경협력의 경우에는 DMZ에 대한 포괄적 관리권을 확보하는 일이 우선적으로 추진되어야 하며, 남북 접경지역에서 발생하는 문제들을 공동의 노력으로 해결하기 위한 남북공동접경관리위원회 구성도 필요하다. 해양 접경협력에서는 서해와 동해를 구분하여 검토할 필요가 있다. 서해의 경우, 우선적으로 남북군사공동위를 구성하여 가동시키고, 우발적 무력충돌 방지에 관한 남북합의를 복원 및 이행하는 작업부터 시작해야 한다. 동해에서는 어선 구난구조 협력이 우선적으로 추진되어야 한다.

기반조성단계에서 주변국과의 육상 국경협력을 위해서는 무엇보다 관련국 간의 신뢰가 먼저 형성되어야 하며, 이를 위해서는 이미 추진되었지만 정치적·경제적 이유로 인해 중단되었던 나진-하산 프로젝트의 우선 재개가 필요하다. 또 인프라개발협력 다자협약체 운영을 통해 국경지대 협력 프로젝트에 대한 전문적인 연구개발(R&D) 및 공동 검토도 추진해 볼 수 있다. 주변국과의 해양 국경협력을 위해서는 중첩 해역 과학조사를 우선적으로 추진할 필요가 있으며, 해양재난에 대한 기존의 협력체제를 개선하고 강화하는 한편, 협력 분야의 확산을 모색하는 작업이 필요하다.

한편, 실질추진단계에서는 남북 접경지역에서 북한과의 본격적인 협력을 추진하기 위해 DMZ 관할권의 완전한 이양을 위한 잠정적 국제협약을 체결할 필요가 있으며, ‘남북평화도시특별법’에 의거해 운영되는 접경평화도시의 건설을 추진한다. 남북 해양 접경협력에서는 서해평화협력특별지대를 조성하여 한반도 신경제구상에서 환서해권 발전구상과 연계 방안을 검토하고, 동해에서는 조업권 구매를 통한 북측 수역 입어를 추진한다.

주변국과의 육상 국경협력에서는 환서해, 환동해 경제벨트 기반 구축을 위한 한반도 철도 연결사업(경의선 → 경원선 → 평라선)이 전 단계에서 마무리되었다면, 본격적으로 이를 동북아 철도인 TCR, TSR과 연결하는 물류수송 네트워크 연결 사업을 추진해야 하며, 남·북·러 에너지협력을 통한 동북아 슈퍼그리드 구축사업도 실질추진단계에서 중점적으로 시행할 과제다. 해양 국경에서는 미확정 경계 및 중첩 해역의 공동개발에 착수하고 EEZ 경계획정을 위한 기본 토대 구축에 노력해야 한다.

둘째, 정책 추진의 우선순위에서는 다소 뒤처지지만 목표달성을 지원 또는 보조하는 부가과제를 식별하였다.

〈표 IV-2〉 부가 과제

	육상 접경	해양 접경	육상 국경	해양 국경
기반조성 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 법제 정비 DMZ 총괄 마스터플랜 수립 	<ul style="list-style-type: none"> • 중국어선 불법조업 단속 (서해) • 크루즈 등 해양관광 협력 (동해) 	<ul style="list-style-type: none"> • 훈춘-나선-하산 복합 물류네트워크 구축을 위한 협력 추진 • 남북철도 및 동북아 철도 현대화를 위한 시범 사업 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 국제 해양 범죄 협력 • 해양환경 협력체

	육상 접경	해양 접경	육상 국경	해양 국경
실질추진 단계	<ul style="list-style-type: none"> DMZ생태문화 역사공원 조성 교통물류 인프라 완전 연결 	<ul style="list-style-type: none"> 서해 역사, 관광 벨트 추진 (서해) 서해 지질 공원 유네스코 등재 추진 (서해) 남북 공동 어로(동해) 접경 어촌 교류 마을 조성 (동해) 	<ul style="list-style-type: none"> ‘초(超)국경 다자 협의체’ 출범 	<ul style="list-style-type: none"> 해양안보협력 해양경제협력 활성화

출처: 저자 작성

기반조성단계에서 부과과제로서는 남북 육상 접경협력을 위한 법제를 정비하고 DMZ 총괄마스터플랜을 마련하는 작업이 추진될 필요가 있다. 남북 해양 접경에서는 서해의 경우, 중국어선 불법조업 단속을 그리고 동해에서는 크루즈 등 해양관광 협력을 추진해 볼 수 있다.

기반조성단계에서 주변국과의 육상 국경협력을 위해서는 훈춘-나선-하산 복합물류네트워크 구축을 위한 협력 추진과 남북철도 및 동북아 철도 현대화를 위한 시범 사업 추진 등이 부과과제로 적합하다. 또 해양에서는 국제 해양범죄를 방지 및 대응하기 위한 다자 협력과 아울러 해양환경을 논의하고 협력을 실현하기 위한 다자협력체를 추진해 볼 수 있을 것이다.

부가과제로서 실질추진단계에서 제안할 수 있는 협력 안건으로는 남북 육상 접경의 경우 DMZ생태문화역사공원 조성, 교통물류인프라 완전 연결 등이며, 남북 해양 접경에서는 서해에서 서해 역사, 관광 벨트, 지질공원 유네스코 등재를 추진하는 방안, 동해에서 남북 공동어로 추진과 접경 어촌 교류 마을 조성 등이다.

주변국과의 육상 국경협력 차원에서는 초국경 다자협약체 출범을, 또 해양 국경에서는 영유권 분쟁 관련 다이얼로그를 활성화하는 등 해양 안보 분야에서 다자 협력의 수위를 높이며 동북아 해양을 공동 번영의 장으로 만들기 위한 다자 경제 협력 분위기를 조성하는데 주력할 필요가 있다.

셋째, 본 연구에서는 위와 같은 핵심 및 부가과제의 식별과 함께 1차 및 2차 년도의 분석 결과 및 함의를 바탕으로 한 통합과제를 제시하고자 한다. 본 연구의 주안점인 국경안보에 대한 1차 년도의 연구에서는 국경안보를 보다 넓은 의미로 해석해야 한다는 연구결과를 도출하였다. 즉, 국경은 과거의 닫힌 또는 막는 경계선이 아닌 열린 내지는 소통하는 공간으로 인식하여야 한다는 것이다. 2차 년도의 연구는 주변국과의 국경 관리 문제를 집중적으로 연구한 결과 한반도에서의 국경협력 발전 가능성을 발견할 수 있게 되었다. 본 연구의 마무리 단계인 올해의 연구에서는 남북 접경협력의 문제를 보다 직접적으로 다루었으며, 국경협력의 다양한 추진과제가 도출되었다.

이러한 맥락에서 평화와 번영의 궁극적 목표를 달성하기 위한 남북 접경협력과 한반도 국경협력의 영역별 추진과제를 도출한 연구결과를 기반으로 아래와 같은 평화·번영 국경협력 통합과제를 도출하였다. 주지하다시피 한반도는 북한의 끊임없는 도발로 인한 분쟁 지역의 이미지와 남한의 경이적 경제발전에 의한 번영의 공간이라는 인식이 교차하고 있다. 따라서 한반도의 평화·번영을 구가하기 위해서는 부정적 요소를 줄이고 긍정적 요인을 확대하는 사고가 매우 필요하다 하겠다. 즉, 남북 접경지역의 문제는 갈등적이라는 인식이 저변에 깔려 있기 때문에 단번에 전면적 협력으로 도약하기는 어렵다고 보는 것이 옳은 판단이다. 반면에 한국의 경제발전과 뒤이은 중국의 경제성장은 한반도를 둘러싼 해양과 육상 및 공중 국경지

역에서의 협력을 대폭적으로 증가시켰으며, 미래에도 이러한 추세는 지속될 전망이다. 이러한 반도의 상황은 우리에게 평화와 번영의 양대 목표를 동시에 달성하기 위해서는 국경협력을 보다 발전시키는 가운데 접경협력의 근본 성격을 변화시키는 노력이 필요하다는 점을 요구하고 있다.

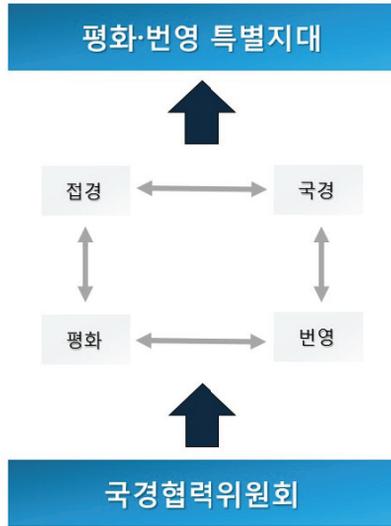
아래 도표는 평화와 번영을 위한 미래지향적 국경협력 과제의 추진 흐름도를 나타내고 있다. 즉, 남북 간 접경협력과 국제적 국경협력을 상호보완적으로 추진한다면 평화를 증진하는 동시에 번영을 촉진할 수 있다는 내용을 보여주고 있다. 평화번영 특별지대(Special Area for Peace & Prosperity: SAPP)는 남한과 북한이 접하고 있는 육상과 해상 및 공중의 접경영역과 한반도가 면하고 있는 국경영역을 아우르는 가상의 공간을 상징하여 한반도를 위요한 국경협력과 관련한 다양한 제안을 받아들여 동북아 및 한반도의 평화증진과 번영촉진을 추구하는 발전적·창의적 공간이다. 본 협동연구에서는 한반도의 평화 정착을 위해서는 전통 안보와는 별개의 시각에서 기존 형태와 다른 사이버 국경의 해체와 동 영역의 안보를 결합한 지속 가능한 평화통일 시대를 대비해야 한다는 문제의식을 갖고 사이버 공간에서의 국경협력 관련 연구를 수행하였는 바, 연구 결과를 담은 별도의 보고서를 통해 사이버공간에 관한 분석은 물론 이해 당사국들의 행태에 대한 세밀한 분석, 장기적이고 구체적인 전략과 대응책을 마련했다.

본 보고서에서 제안하는 특별지대는 육상, 해상, 공중, 사이버 등 국경으로 인식되는 영역을 총망라한 공간으로서, 한반도의 분단 상황에 대한 비판적 인식을 역발상을 통해서 통일이라는 긍정적 미래를 창출하고자 하는 모든 국내 및 국제적 행위주체들의 참여를 통해서 구성될 수 있다.

〈그림 IV-1〉 평화·번영 국경협력 통합 과제

평화·번영 특별지대
(Special Area for Peace & Prosperity)

육상, 해양, 공중, 사이버 총망라



출처: 저자 작성

평화번영 특별지대를 만들어 내기 위한 일련의 과정을 미래지향적 차원에서 제시하면 다음과 같다. 첫째, 민간 차원에서 ‘국경학회’를 설립하여 본 연구결과에서 도출된 다양한 협력방안에 대해서 토론을 전개하는 것을 시작점으로 할 수 있다. 우선적으로는 순순 민간 차원에서 시작하되 국책기관인 통일연구원이 협력하여 이론적·학술적 논의를 중심으로 정기적 연구포럼을 운영한다. 둘째, 특별지대 관련 논의는 초기에서부터 국제적 관심 주체들을 초치하여 진행하도록 한다. 왜냐하면, 동 지대는 남북 협력과 국제 협력을 동시에 추구하기 때문에 한반도 관련 국경협력과 관련 있는 국가들의 행

위주체들의 참여가 중요하다. 셋째, 국내 및 국제 연석회의가 진행되기 시작하면, 국내적으로 민·관·산·학·연 기반 협의체인 가칭 ‘국경협력위원회’를 설립 및 가동한다. 한편 제도적 발전 과정을 뒷받침하는 협의의 발전은, 가능하면 국제적 국경협력 사안을 보편적 관점에서 논의하는 것으로 출발해서 점차적으로 보편적 협의의 틀을 접경협력의 특수한 난제를 해결하는 방향으로 적용하여 추진한다. 또한 초기에는 경제협력 및 연성 이슈를 중심으로 논의를 진행하여 참여자들 간의 공감대를 넓히는 방향으로 추진하며, 어느 정도 시간이 경과한 이후에는 점진적으로 경성 이슈에 대한 논의로 확대하는 방향을 추진할 수 있을 것이다. 다시 한 번 강조하는 점은 평화·번영 특별지대는 열린 공간이기 때문에 참여주체를 최대한 넓게 받아들이는 자세가 중요하며, 다양한 주제를 다룰 수 있도록 운영하는 것이 필요하다.

3. 정책적 고려사항

한반도와 그 주변 지역의 국경협력 가능성을 남북한과 주변국 그리고 육상과 해양이라는 네 개의 공간 축을 통해 고찰한 본 연구는, 각 공간별 국경협력 정책의 환경과 성격 그리고 가능성의 전망이 대단히 다양함을 보여준다. 이는 4개 공간별 협력 과제를 종합하여 일괄적으로 추진하기가 쉽지 않음을 의미하며, 국경협력 정책 입안을 위해 주도면밀한 전략이 필요함을 역설한다. 본 연구에서 제시하고 있는 국경협력은 기본적으로 우리의 국경안보를 위한 포괄안보의 일환인 바, 군사 및 국경관리 차원에서 각 공간별로 유의해야 할 사항들이 적지 않다. 중요한 것은 이들 유의사항이 국경협력 가능성

자체를 차단하기보다는, 평화롭고 번영하는 국경지역을 만들기 위해 특별히 주목하고 해결해 나가야 할 핵심 과제라는 인식을 갖는 일이다.

남북한 육상 접경지역 협력을 위해서는 남북 간 협력과 함께 국제, 국내 차원에서의 노력이 병행되어야 한다. 남북을 가로지는 군사분계선 및 DMZ는 정전협정에 따른 것으로, 근원적으로 국제적 성격을 갖고 있으며, 실제 DMZ의 관할권은 군사정전위원회가 갖고 있다. 따라서 남북 간 합의를 통해 접경지역 협력을 추진한다고 하더라도 실질적으로 유엔사의 승인이 필요한 만큼 DMZ 관할권 문제를 해결해야 한다. 작게는 한미 간 협의 크게는 정전협정 당사국들 간 DMZ 관할권 이양에 대해 협의가 필요하다. 동서독 접경위원회의 경험에서 보듯, 접경지역에서 발생하는 환경, 수자원, 질병 등 문제들을 다루는 것은 중앙정부만의 노력으로는 가능하지 않으며 접경지역 지자체들의 적극적인 참여가 병행되어야 한다. 따라서 접경지역의 남북협력을 위한 ‘남북접경공동관리위원회’의 추진체계에 접경지자체들이 참여할 수 있도록 해야 한다. 그러나 DMZ 관할권의 이양을 유엔사 해체에 대한 주장과 동일시해서는 안 된다. 남북 접경협력이 구체적으로 추진되는 과정에서 협력의 장애요소로 북한 측에서 유엔사 해체를 요구할 수 있다. 남북 접경지역의 평화적 이용이라는 목적과 조건을 충족한다면 유엔사가 이를 거절할 명분이 없으며 DMZ의 포괄적 관리권을 확대할 것이다. 최근 미국의 유엔사 재활성화 프로그램과 한국의 DMZ 관할권 이양 사이 긴장관계가 있지만, 원활한 협의를 통해 남북 간 접경협력을 추진할 필요가 있다.

남북한 해양 접경지역 협력에서는 동해와 서해를 분리해서 대우할 필요가 있다. 서해의 경우, 서해 NLL에 대한 북한의 인정을 전제로 서해공동어로수역과 서해평화협력특별지대 사업을 추진해야하

며, 북한이 서해상에서 우발적 무력충돌 방지방안을 이행하도록 지속적으로 요구해야 한다. 하지만, 서해 NLL을 재설정하지는 북한의 요구를 수용하는 것은 위험하며, 서해공동어로수역은 서해 NLL을 기준으로 등거리, 등면적 설정을 원칙으로 추진해야 한다. 또 대북 제재 상황에서 북한에 현금을 지원하는 경제협력사업의 추진에는 신중함이 필요하다.

동해의 경우에는, 남북한 어선의 구난구조와 수산자원 이용 등 지속 가능한 어업활동을 전략적으로 전면에 내세워 동해 접경수역에서 우리의 영향력을 확대해 나갈 필요가 있다. 이는 남획과 불법조업 등 중국 어선의 영향력 축소를 위해 필수적이다. 아울러 북측 동해 수역 입어나 공동어로 시 어선의 신변보장 및 관련 협의기구 정례화도 필수적이다. 하지만 단순 경제협력 차원의 조업권 구매는 지양해야 한다. 중국 어선에 더해 우리 어선까지 진출해 북한 어장을 황폐화시킨다는 비판을 받을 가능성이 있기 때문이다. 또 경제적 타당성 분석없는 입어 사업도 지양해야 한다. 설령 북측이 관련 조사를 꺼린다고 하더라도 시범사업을 통해 어장의 경제성 분석은 필수적이다. 더욱이 어선의 구난구조 협력 체계가 구축되더라도 인도주의적 차원에서 북측 어민의 귀순 의사 반영은 수용할 필요가 있다. 이 같은 원칙은 북측으로 돌려보내라는 북한의 요구와 압박 가능성에도 불구하고 견지될 필요가 있다.

한편 주변국과의 육상 국경지역 협력에서는 주변국과의 신뢰 구축을 기반으로 한 국제적 차원의 대응이 필요하다. 한반도는 동북아 지역에서 지리적으로 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 반도국가로서 북쪽으로는 중국과 러시아 등 대륙국가가 자리 잡고 있으며, 남쪽으로는 미국과 일본 등 해양국가가 자리 잡고 있다. 한반도는 필연적으로 대륙과 해양의 교두보로서 환태평양 지역의 국제정치

질서에 매우 민감하게 움직였다. 한반도의 평화와 통일은 동북아의 평화와 통합과 분리될 수 없다. 이것은 과거 동서독의 평화와 통일이 동서유럽의 평화와 통합과 분리될 수 없다는 빌리 브란트(Willy Brandt)의 ‘신동방정책’의 교훈과 맥을 같이 한다. 따라서 한국은 한반도의 평화와 통일 그리고 동북아의 평화와 통합을 위해 남북국경 및 동북아의 국경협력을 시작으로 한반도와 동북아를 하나의 단일 시장으로 연결하는 노력을 기울여야 한다.

이에 우리 정부는 남북 평화 정착을 위한 노력과 함께 동북아의 주요 국가들 간의 평화와 협력을 위한 외교적 노력을 꾸준히 진행할 필요가 있다. 이를 위해 적극적인 남북정상회담을 통해 남북관계의 정상화를 추진하고, 이를 계기로 중국과 러시아 등과의 통합외교를 통해 한반도와 동북아를 하나의 단일시장으로 연결하는 노력을 추구할 필요가 있다. 독일통일이 유럽통합의 노력을 통해 이뤄진 것처럼 한반도의 통일 또한 동북아의 통합을 위한 노력을 통해 달성될 수 있기 때문에 한반도와 동북아의 평화와 통합을 위한 노력을 꾸준히 실현해 나가야 한다.

한편 남북접경과 동북아 주요 국가들과의 국경협력은 한반도의 평화와 통일 그리고 동북아의 평화와 통합을 위해 필요함에도 불구하고, 세계적인 패권 차원에서 볼 때 한국의 안보와 경제 기반은 미국을 중심으로 한 한미동맹에 더 큰 비중을 둘 수밖에 없다. 지난 70여 년간 한국의 눈부신 번영은 한미동맹의 안정적 기반 위에서 이뤄졌으며, 향후 우리의 지속가능한 번영 또한 한미동맹의 기반 위에서 동북아 국가(중국과 러시아 등)들과의 협력을 통해 달성될 수 있다는 점을 기억해야 한다. 한반도와 동북아를 연결하는 국경지대 협력을 위해 중국과 러시아 등 동북아 대륙 국가들과의 협력과 교류가 매우 중요함에도 불구하고 이것이 한국이 중국 편에 선다는 인상을

좁으므로 한미동맹의 약화로 흐르는 방향으로 가서는 안 된다. 오히려 미국을 이러한 국경시대 협력의 중요한 파트너로 참여시켜 미국이 참여하는 한반도-동북아 교통물류망 건설의 방향을 놓고 동북아 주변국들과도 협의할 수 있을 것이다. 북핵문제 해결과 대북제재의 완화 등 모든 주요한 이슈들이 결국 미국과의 협력을 통해 이뤄질 수 있는 만큼, 한반도와 동북아를 연결하는 교통물류망 또한 미국의 참여로 인해 더 활발한 진척을 이뤄낼 수 있을 것이다. 즉, 미국을 배제한 노력이 아니라 미국의 참여를 이끌어 내어 한미동맹을 강화하는 차원에서 남북한과 동북아의 평화와 통일 그리고 통합의 역사가 이뤄질 수 있도록 우리정부의 각별한 노력이 필요하다.

주변국과의 해양 국경지역 협력을 위해서는 점증주의 및 기능주의에 기초한 접근이 중요하다. 해양문제는 단기간에 해결될 수 없으며, 따라서 새로운 정책방안 모색과 함께 기존의 협력을 강화하는 방향 등이 모색되어야 한다. 포괄적 접근도 중요하다. 해양문제는 상호간 연계성이 높고 해양국경의 특성상 포괄성, 개방성, 불명확성이 강하기 때문에 해양 국경(경계) 지역에서의 직접적 협력도 필요하나 포괄적인 접근이 뒷받침 되지 않을 경우 한계가 존재한다는 점을 인지해야 한다. 하지만, 주변국과의 해양 국경지역 협력에서 현상을 급격하게 변경할 수 있는 획기적인 정책 추구는 지양해야 한다. 정치적 불안 및 현 패권경쟁적인 역내 상황을 고려할 때, 급격한 현상 변경은 역효과를 발생시키기 때문이다. 또 영토분쟁 등의 문제를 ‘근본적으로’ 해결하려는 노력도 경계해야 한다. 일부 문제 특히 해양영토분쟁 등은 사실상 근본적 해결이 어렵거나 매우 오랜 기간이 소요될 가능성이 높다. 따라서 근본적 해결 방안보다는 리스크 매니지먼트(risk management)에 중점을 둘 필요가 있다.

본 연구는 수많은 전문가들이 참여한 자문회의와 공동연구진들

간의 협업을 통해서 한반도의 국경협력과 관련된 사안을 포괄적으로 제시하고자 노력했다. 이 과정에서 도출된 정책 과제는 앞에서 제시한 바와 같이 다양한 분야에서 다양한 방식으로 실천될 수 있을 것이다. 이와 같은 국경협력 관련 정책과제의 제시 목표는 궁극적으로 한반도의 분단 상황을 극복하고 통일을 이룩하는 데 기여하는 것이다. 본 연구의 시간적 범위를 통일 이전까지로 한정하는 것은 통일 이후를 상정하지 않는 것이 아니라, 오히려 통일을 촉진하는 데 도움이 될 수 있는, 보다 실천적인 국경안보 기여 방안을 도출하고자 했기 때문이다. 이러한 맥락에서 아래에서는 본 연구의 추진 과정에서 간접적으로 제기된, 통일 정책 방향과 관련된 사안을 적시하고자 한다.

첫째, 본 연구의 공간적 범주는 남한과 북한의 육상 및 해양 접경 지역과 남한의 해양 국경 및 북한의 육상 국경이었던 바, 본 연구에서 제시하고 있는 정책 방안은 한반도의 국경 상황이 통일 상황을 맞이해서 변화되는 상황에도 적용할 수 있는 시사점을 제공한다고 할 수 있다. 즉, 국제적 해양 협력의 진전은 한반도의 통일 환경을 우호적으로 만드는 효과가 있을 뿐만 아니라, 통일 과정에서도 중요한 역할을 할 수 있으며, 통일 이후의 한반도 안정에도 직결되는 문제이기 때문에 현 시점에서 매우 중요하게 장기적 안목을 갖고 준비해야 할 것이다.

둘째, 본 연구의 양대 주안점인 남북 접경협력과 국제 국경협력의 추진과 관련해서, 한반도 분단의 특수성을 어느 정도까지 또는 언제까지 인정하면서 국경협력을 추진해야 할 것인가에 대한 문제를 신중하게 다루어야 한다는 시사점을 얻을 수 있다. 남북 접경협력 사안의 경우, 우리는 북한의 수용성을 우선시하는 경향을 보여 왔기 때문에, 북한의 낙후성과 경제적 후진성을 감안하여 정책 방안을 제시해 왔던 것이 사실이다. 더욱이 통일을 염두에 둔 대북 협력 정책

의 경우, 북한의 경제력을 끌어올려야 한다는 명제 때문에 남한의 입장은 상대적으로 소홀하게 취급한 경우도 있었다. 국제적 국경협력 사안의 경우, 우리는 주변국이 강대국이라는 사실과 동북아시아의 지정학적 복합성으로 인해 독자적이고 능동적인 자세를 강력하게 견지하지 못하는 경우도 많았다. 결국, 이와 같은 어려운 정책 환경은 우리로 하여금 진취적 정책 성향보다는 수동적 정책 방향을 취하게 하는 요인으로 작용해 왔다. 따라서 능동적이며 진취적인 국경협력 정책을 통해서 한반도의 평화와 번영을 견인하기 위해서는 우선적으로 우리가 보유하고 있는 경제적 역량을 통해 북한 및 주변국과의 국경협력을 추진함으로써 군사·안보적 한반도 정책 환경의 불리함을 극복할 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 본 연구에서 제시한 정책 과제의 지속적 추진을 위해서는 우선적으로 남한 내에서 초당적 합의가 있어야 한다는 점을 지적하고자 한다. 우리가 여기에서 다루고 있는 국경협력의 문제들은 한반도 상황의 변화를 염두에 두고 있기 때문에 이에 대해서 남한 내에 다양한 의견이 존재할 수 있다. 하지만, 대북 정책 차원의 접경협력의 추진 문제나 국경안보 차원의 국경협력 추진과제는 우리의 국익과 직결되는 문제이기 때문에 민감할 수 있다. 따라서 정치적으로는 초당적 합의가 중요하며, 가능하면 전 국민적 지지를 바탕으로 진취적 국경협력의 과제가 실천되는 일이 중요할 것이다.

넷째, 정책성과의 점증적 축적에 기반 한 정책 추진이 매우 중요하다는 점을 재차 강조하고자 한다. 사실, 국경협력의 경우 소소한 협력 사안에서부터 막대한 인프라 연결 사업까지 다양한 규모의 정책을 내포하고 있기 때문에, 초기 단계에서 이룩한 성과가 후기 단계에서 유명무실화되는 경우에는 전체적 정책 성향을 바꾸어 버릴 수도 있다. 따라서 정책 추진의 불가역성을 항상 염두에 두고 정책

을 입안하는 자세가 매우 중요하다.

마지막으로, 한반도의 분단 상황이 이미 70여 년을 경과하고 있기 때문에 통일에 대한 희망이 점차 낮아지고 있는 것이 현재의 모습이다. 이러한 맥락에서 우리는 한반도 통일을 달성하기 위한 현실적 준비와 관련한 다양한 각계각층의 논의를 필요로 한다. 즉, 냉전이 해제되는 시점에 마련한 한민족공동체 통일방안이 30년의 성상을 거쳤으므로 그 동안 진행된 한반도 주변 정세의 변화와 남한의 발전 및 북한의 변화를 종합적으로 고려한, 보다 진취적이고 종합·발전된 형태의 통일 청사진이 필요하다.

참고문헌

1. 단행본

- 강민조·임용호·유현아. 『통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상: 남북협력 추진과제를 중심으로』. 세종: 국토연구원, 2019.
- 강원도환동해본부. 『중국어선 북한수역조업 피해조사 연구』. 강릉: 강원도환동해본부, 2016.
- 강택구·장훈·이정석·박용하·추장민·함소현·정기웅. 『통일 대비 북한지역 자연재해 대응을 위한 자료 구축과 남북협력 방안 연구 (I)』. 세종: 한국환경정책·평가연구원, 2016.
- 경기연구원. 『DMZ 일원 평화생태공원 조성 및 생태관광 개발을 위한 연구』. 수원: 경기연구원, 2008.
- 고유환 외. 『평화통일경제특구 지정을 위한 타당성 조사 연구』. 고양: 고양시 미래전략국, 2015.
- 국립수목원·녹색연합. 『평화와 생명의 DMZ』. 서울: 작은것이아름답다, 2018.
- 국방부. 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』. 서울: 국방부, 2007.
- 국방부 대북정책관실. 『「판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서」해설자료』. 서울: 국방부, 2018.
- 김동성·이상훈·송미영·이성룡·김채만·고경빈·정성희. 『한강하구 평화적 활용을 위한 경기도 주요과제 연구』. 수원: 경기연구원, 2017.
- 김대순. 『국제법론 16판』. 서울: 삼영사, 2011.
- 김범수. 『접경지역 신 발전지대 구축전략구상 연구』. 춘천: 강원발전연구원, 2009.

- 김원희·백인기·최지현·김주형·김민·정유민. 『국제해양질서 변화에 따른 대응방안』. 부산: 한국해양수산개발원, 2017.
- 김재한 편. 『DMZ II』. 서울: 소화, 2000.
- 김찬규·이규창. 『북한국제법연구』. 파주: 한국학술정보, 2009.
- 남북교류협력지원협회. 『대북제재 참고 자료집 4.0』. 서울: 남북교류 지원협회, 2018.
- 마뉴엘 카스텔 지음. 김묵한·박행웅·오은주 옮김. 『네트워크 사회의 도래』. 서울: 한올아카데미, 2003.
- 문인철·송인주·박은현·백종락. 『한강하구, 남북협력의 새 공간으로 부상 서울시도 평화적 공동이용에 참여 필요』. 서울: 서울연구원, 2019.
- 박성준·홍성걸. 『남북 수산협력의 장애요인 및 실패사례 연구』. 서울: 한국해양수산개발원, 2010.
- _____. 『남북한 접경수역의 평화적 이용 성과와 추진방안 연구』. 서울: 한국해양수산개발원, 2011.
- 박영수·정명선·방영애. 『국제법 및 해운법 참고서(법학부용)』. 평양: 김일성종합대학, 1985.
- 박영준. 『미-중간 해양경쟁과 아태지역 안보질서 전망』. 서울: 동아시아연구원, 2016.
- 반길주. 『국제 현실정치의 바다전략: 해양접근전략과 균형적 해양투자』. 서울: 한국해양전략연구소, 2012.
- 법무부. 『통일법무기본자료: 남북관계편』. 서울: 법무부, 2008.
- 오윤경 외. 『21세기 현대 국제법질서』. 서울: 박영사, 2001.
- 외교통상부 외교사료관 소장. 『유엔사령부의 해상방위봉쇄선(Clark Line) 설정 및 폐지: 1952-53』. 서울: 외무부, 1952.
- 윤병수·동애영. 『북중경제협력의 심화가 남북경협에 미치는 파급영향과 시사점』. 서울: 하나금융경영연구소, 2010.
- 윤인주·이규창. 『북한의 해양수산 법제·기관·국제협력』. 부산: 한국해양수산개발원, 2017.

- 이기태·김수경·나용우·성기영·김신규. 『국경협력의 가능성과 미래』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 이기태·현승수·주재우·장세호·송영훈. 『북한과 주변국의 국경안보』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 이상준 외. 『통일시대를 향한 한반도 개발협력 핵심 프로젝트 선정 및 실천과제』. 안양: 국토연구원, 2013.
- 이상철. 『북방한계선: 기원·위기·사수』. 서울: 선인, 2012.
- 이서항. 『동북아 해양안보강화 협력방안 연구』. 서울: 외교안보연구원, 2003.
- 이수훈·김근식. 『북·중·러 북방경제협력과 한국의 대응』. 서울: 국회 입법조사처, 2013.
- 이원우. 『다자안보협력의 한계와 제약: 아세안지역안보포럼(ARF)를 중심으로』. 파주: 한국학술정보, 2009.
- 이창주. 『일대일로: 모든 것』. 파주: 서해문집, 2017.
- 조성훈. 『군사분계선과 남북한 갈등』. 서울: 국방부 군사편찬연구소, 2011.
- 주창민 외. 『동북아 환경재난 대응: 지역협력 방안 연구』. 서울: 한국 환경정책·평가연구원, 2014.
- 제성호. 『한반도 비무장지대론』. 서울: 서울프레스, 1997.
- _____. 『한반도 평화체제의 모색』. 서울: 지평서원, 2000.
- 최재선·김민수·박문진·김자영. 『배타적 경제수역(EEZ) 해양자원 개발방안 연구』. 부산: 한국해양수산개발원, 2009.
- 최지현·현대송·김원희·김주형·김민·정유민·김민철. 『한일 대륙붕 공동개발 재개를 위한 대응방안 분석』. 부산: 한국해양수산개발원, 2019.
- 현상백·이현태·최장호·이정균·이효진·오윤미. 『중국 초국경 경제협력 연구: 통일한반도 국경안보에 대한 시사점』. 서울: 통일연구원, 2018.

- 현승수 외. 『주변국 국경안보: 이론과 실제』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 해군본부. 『NLL, 우리가 피로써 지켜낸 해상경계선: 북한의 NLL 해역 도발사』. 서울: 해군본부, 2011.
- 행정안전부. 『접경지역 발전종합계획 한반도 중심의 생태·평화벨트 육성』. 세종: 행정안전부, 2011.
- 행정자치부. 『접경지역 발전종합계획 변경(안)』. 서울: 행정자치부, 2017.
- 환경부. 『DMZ 생태·평화공원조성을 위한 기본계획 수립 연구』. 세종: 환경부, 2009.
- 황진희·엄선희·최영석·허소영. 『남북한 해양접경지역 공동활용방안』. 부산: 한국해양수산개발원, 2009.
- 홍성걸 외. 『북한 동해 입어 및 서해 공동어로 추진방안 연구(I)』. 서울: 한국해양수산개발원, 2007.
- 홍성걸·임경희. 『북한 수산업 실태와 남북협력사업 발전방안』. 서울: 한국해양수산개발원, 2002.
- Canby, Steven L. “Arms Control, CBM and Verification,” in *Arms Control: The Multilateral Alternative*, edited by Edward C. Luck. New York: University of New York Press, 1983.
- Harrison, Selig S. (ed). *Seabed Petroleum in Northeast Asia: Conflict or Cooperation?* Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2005.
- Herbert-Burns, Rupert. “Terrorism in the Early 21st Century Maritime Domain,” in *The Best of Times, The Worst of Times: Maritime Security in the Asia-Pacific*, edited by Joshua Ho and Catherin Zara Raymond. Singapore: Institute of Defense and Strategic Studies, 2005.
- Wang, Jisi. “China’s Changing Role in Asia,” in *The Rise of China*

- and a Changing East Asian Order*, edited by Kokubun Ryosei and Wang Jisi, Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2004.
- Kaup, Katherine Palmer 편저. 민병오·김영신·이상울·차재권 옮김. 『현대동아시아의 이해』. 서울: 명인문화사, 2008.
- Kim, Duk-ki. *Naval Strategy in Northeast Asia: Geo-Strategic Goals, Policies and Prospects*. London: Frank Cass, 2000.
- Iida, Masafumi, Masuda, Masayuki and Sugiura, Yasuyuki. *NIDS China Security Report 2011*. Tokyo: National Institute for Defense Studies, 2012.
- O'Connell, Daniel Patrick. *International Law*, vol. 1, 2nd edition. London: Stevens & Sons, 1970.
- Ong, David M. "Implications of Recent Southeast Asian State Practice for the International Law on Offshore Joint Development." in *Beyond Territorial Disputes in the South China Sea: Legal Frameworks for the Joint Development of Hydrocarbon Resources*, edited by Robert Beckman, Ian Townsend-Gault, Clive Schofield, Tara Davenport and Leonardo Bernard. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013.
- Organization for Security and Cooperation in Europe(OSCE). *OSCE Guide on Non-military Confidence-Building Measures*. Vienna: OSCE, 2012.
- Stephens, Tim and Donald R. Rothwell. "Marine Scientific Research." in *The Oxford Handbook of the law of the Sea*, first edition, edited by Donald R. Rothwell, Alex Oude Elferink, Karen Soctt, and Tim Stephens. Oxford: Oxford University Press, 2015.

- Till, Geoffrey. *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*. 4th edition. Abingdon: Routledge, 2018.
- Tangredi, Sam J. "Globalization and Sea Power: Overview and Context." in *Globalization and Maritime Power*, edited by Sam J. Tangredi, Honolulu: University Press of the Pacific, 2004.
- UNCTAD. *Review of Maritime Transport 2018*. New York and Geneva: UNCTAD, 2018.

2. 논문

- 강 량. "국제사회 힘의 변화와 해양한국의 미래: 유엔해양법협약과 해양레짐의 출현을 중심으로." 『21세기정치학회보』. 제17집 2호, 2007.
- 김기주·황병선. "센카쿠(다오위다오)열도 영토분쟁을 둘러싼 일·중간 전쟁 발발 가능성 전망: 전쟁의 단계 이론 적용과 함의." 『국제정치논총』. 제52집 2호, 2013.
- 김기순. "동북아 해양환경 협력방안에 관한 연구-NOWPAP을 중심으로-." 『과학기술법연구』. 제16집 2호, 2010.
- 김민철. "중첩수역에서의 해양과학조사." 『서울국제법연구』. 제22권 2호, 2015.
- 김부찬. "국제공동체의 발전과 유엔의 역할." 『아주법학』. 제10권 2호, 2016.
- 김영봉. "우리나라 접경지역의 공간적 특성과 발전전략에 관한 연구." 한양대학교 박사학위 논문. 2009.
- 김용환. "중국의 해양경계선과 그 획정방법에 관한 국제법적 검토." 『해양정책연구』. 제23권 1호, 2008.
- 김선표·홍성걸·오순택. "불법·비보고·비규제(IUU) 어업 근절을 위한

- FAO의 국제행동계획과 국내적 이행방안.” 『해양정책연구』. 제16권 1호, 2001.
- 김태완. “동아시아 해양공동체.” 『통일전략』. 제9권 3호, 2009.
- 김태운. “국제레짐 분석에 대한 주류 국제정치이론의 고찰-현실주의와 신자유주의이론을 중심으로-.” 『담론201』. 제9권 1호, 2006.
- 김태준. “중국의 해양 영토분쟁에 대한 대응방안 연구.” 『국방정책연구』. 제78권, 2007.
- 김형수·이필구. “마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경지역의 평화적 활용 방안.” 『평화학연구』. 제18권 3호, 2017.
- 노호래. “해양범죄의 유형분석과 대응방안.” 『한국공안행정학회보』. 제42호, 2011.
- 박영민. “DMZ 평화지대화 추진의 조건과 과제.” 『접경지역통일연구』. 제3권 1호, 2019.
- 박병도. “DMZ의 평화적 이용을 위한 국제법적 쟁점 및 과제.” 『일감법학』. 제32호, 2015.
- 박성용. “동아시아 해양안보협력과 중견국으로서 한국의 역할.” 『동서연구』. 제29권 2호, 2017.
- _____. “동북아시아 국가들의 적극적 해양전략과 해군력 증강.” 『통일전략』. 제13권 4호, 2013.
- _____. “트럼프 행정부 시기 동아시아 해양안보: 미중경쟁 심화와 해군력 증강.” 『통일전략』. 제18권 1호, 2018.
- _____. “동북아 해양안보와 한국안보에의 함의.” 『한국동북아논총』. 제15집 4호, 2010.
- 박성용·김창희. “동북아시아 해양안보환경과 해양신뢰구축에서 한국의 역할.” 『한국동북아논총』. 제20권 3호, 2015.
- 박재수. “중국의 해양환경 실태분석 및 동북아 협력 전략.” 『한중관계연구』. 제5권 1호, 2019.

- 박창건. “국제해양레짐의 변화에서 한일대륙붕협정의 재조명: 동(북)아시아의 미시-지역주의 관점으로.” 『한국정치학회보』. 제45집 1호, 2011.
- 박창건·안도준코. “동북아 근해협력으로서의 한일대륙붕협정.” 『일본공간』. 제29호, 2016.
- 박춘호. “한반도 주변 대륙붕 경계문제의 현황: UN해양법협약 발효에 즈음하여.” 『해양정책연구』. 제9권 2호, 1994.
- 박형준. “DMZ 평화 창출을 위한 신기능주의적 접근.” 『동북아연구』. 제33권 2호, 2018.
- 백병선. “한국의 해양영역인식에 관한 연구.” 『해양정책연구』. 제33권 1호, 2018.
- 송창훈. “해양경찰의 중요범죄 정의와 기대 효과에 관한 연구-5대 범죄를 중심으로-.” 한국방송통신대학교 석사학위 논문. 2008.
- 신동민. “OSCE의 군사적 신뢰구축 조치(CSBM) 검토-정책적 함의.” 『통합유럽연구』. 제9권 2호, 2018.
- _____. “유럽안보협력기구(OSCE) 협의 메커니즘 검토-동북아다자안보협력 추진에의 함의.” 『통합유럽연구』. 제9권 1호, 2018.
- 신복룡. “한국사에서 서해5도의 정치지리학: 1945~1953.” 『외교안보연구』. 제7권 2호, 2011.
- 신상철. “중국어선 불법조업에 대한 대응방안 연구.” 『해사법연구』. 제25권 3호, 2013.
- 신창훈. “한중일에서의 효율적인 해양과학조사 협력체제의 모색.” 『서울국제법연구』. 제14권 2호, 2007.
- 양희철. “중국의 주요 해양정책에 관한 연구 동향 분석.” 『동서연구』. 제27권 2호, 2015.
- 유동원. “중국의 신뢰구축조치에 대한 정책과 실천.” 『21세기정치학회보』. 제18집 1호, 2008.

- 유재두·노호래. “해양 밀입국 실태와 해양경찰의 대응방안.” 『한국해양경찰학회보』. 제8권 1호, 2018.
- 윤재영. “동북아 전력망 연계 추진현황 및 각국의 대응방안.” 『에너지협의회보』. 제76호, 2006.
- 윤황·김난영. “박근혜 정부 ‘DMZ 세계평화공원’ 구상의 실현방안.” 『Oughtopia』. vol. 29, no. 2, 2014.
- 이광남·정진호. “중국어선 불법어업에 따른 수산부문 손실 추정.” 『수산경영론집』. 제45권 2호, 2014.
- 이동복. “‘북방한계선’ 논란, 무엇이 문제인가?.” 『新亞細亞』. 제19권 4호, 2012.
- 이석용. “동북아 각국의 해양법과 정책: 해양수역과 관할권 비교연구.” 『일감법학』. 제33호, 2016.
- _____. “국제해양법상 해양과학조사제도에 관한 고찰.” 『과학기술법연구』. 제24집 1호, 2018.
- _____. “해저자원 공동개발에 대한 국제법적 고찰-한일대륙붕공동개발협정을 중심으로-.” 『법학연구』. 제56권 2호, 2015.
- 이수형. “국제정치의 지형 변화와 동아시아 강대국 정치.” 『동북아연구』. 제27권 1호, 2012.
- 이용권. “러시아, 신동방정책 추진 이유는?.” 『통일한국』. 통권 374호, 2015.
- 이종호. “남북한 접경지역의 군사적 신뢰구축 및 평화적 이용에 관한 연구.” 경기대학교 박사학위 논문. 2009.
- 이준서. “동북아 지역의 환경협력 구축을 위한 제안.” 『법과정책』. 제16집 1호, 2010.
- 이효원. “DMZ 세계평화공원 조성을 위한 법적 기초.” 『서울대학교 법학』. 제55권 1호, 2014.
- 정규석·신현탁·김상준·안종빈·윤종원·권영한·허태임. “DMZ의 축소된 공간 범위에 대한 연구.” 『한국지역지리학회지』. 제21권 2호, 2015.

- 정봉규·최정호·임석원. “불법어업에 대한 해상집행기관의 역할 및 방향-중국어선의 불법어업을 중심으로-.” 『수산해양교육』. 제26권 4호, 2014.
- 정해용. “한반도 DMZ 접경지역의 시·공간적 변화와 발전방안에 관한 연구.” 강원대학교 박사학위 논문. 2017.
- 차재복. “중국 ‘일대일로’의 전략적 의의와 한반도에 대한 시사점.” 『동북아역사논총』. 제60호, 2018.
- 최영석. “해적행위 대응과 해상운송로 확보.” 『계간해양수산』. 제1호, 2011.
- 최용환. “DMZ 평화지대 조성을 위한 실천과제.” 『접경지역통일연구』. 제2권 제2호, 2018.
- _____. “북한의 대미 비대칭 역자강제 전략.” 서강대학교 박사학위 논문. 2002.
- 최진이. “유엔해양법협약(UNCLOS)상의 이어도의 법적 지위와 해양경계획정에 관한 연구.” 『해항도시문화교섭학』. 제18호, 2018.
- 최흥동. “한·중·일 경제공동체 구상과 법제도적 과제.” 『국제법무』. 제1집 1호, 2009.
- 한용섭. “한반도 군사적 신뢰구축: 이론, 선례, 정책 대안.” 『국가전략』. 제8권 4호, 2002.
- Hubert, Anna-Maria. “The New Paradox in Marine Scientific Research: Regulating the Potential Environmental Impacts of Conducting Ocean Science.” *Ocean Development and International Law*. vol. 42, 2011.
- Kim, Min-hyung. “Why Provoke? the Sino-US Competition in East Asia and North Korea’s Strategic Choice.” *Journal of Strategic Studies*. vol. 39, no. 7, 2016.

- Kocs, Stephen. "Territorial Disputes and Interstate War, 1945-1987." *The Journal of Politics*. vol. 57, no. 1, 1995.
- Paik, Jin-Hyun. "Maritime Security in East Asia: Major Issues and Regional Responses." *Journal of International and Area Studies*. vol. 12, no. 2, 2005.
- Park, Seong-Yong, Lee Woo-Tae, and Kim Dong-Soo. "Maritime Territorial Disputes in Northeast Asia: Historical, Political Cultural and Strategic Comprehension." 『동북아문화연구』. 제40집, 2014.
- Vasquez, John and Marie T. Henehan. "Territorial Disputes and the Probability of War, 1816-1992." *Journal of Peace Research*. vol. 38, no. 2, 2001.
- Yoshihara, Toshi and James Holmes. "Command of the Sea with Chinese Characteristics." *Orbis*. vol. 49, no. 4, 2005.

3. 기타자료

- 『KBS뉴스』.
 『KBS강릉』.
 『MK뉴스』.
 『경향신문』.
 『국민일보』.
 『국방일보』.
 『국제신문』.
 『길림신문』.
 『뉴스시스』.
 『동아일보』.
 『머니투데이』.
 『매일경제』.

『세계일보』.
『신동아』.
『아시아경제』.
『아시아 투데이』.
『연합뉴스』.
『월간중앙』.
『오마이뉴스』.
『조선일보』.
『조선중앙통신』.
『주간조선』.
『중앙일보』.
『통일뉴스』.
『포커스데일리』.
『한겨레』.

Global Times,

New Eastern Outlook,

The Diplomat,

The Jakarta Post,

VOA,

국가법령정보센터 <<https://www.law.go.kr>>.

국토교통부 <<http://molit.go.kr>>.

네이버 지식백과 <<https://terms.naver.com>>.

대한민국 정부 지속가능발전포털 <<http://ncsd.go.kr>>.

대한민국 정책브리핑 <<https://www.korea.kr>>.

독도수호대 <<http://www.tokdo.kr>>.

에너지경제연구원 <<http://www.keei.re.kr>>.

외교부 <<https://www.mofa.go.kr>>.
청와대 <<https://www1.president.go.kr>>.
통계청 국가통계포털 <<https://kosis.kr>>.
통일부 <<https://www.unikorea.go.kr>>.
통일부 남북회담본부 <<https://dialogue.unikorea.go.kr>>.
통일부 북한정보포털 <<https://nkinfo.unikorea.go.kr>>.
한국무역협회 <<http://www.kita.net>>.
한국사 데이터베이스 <<https://db.history.go.kr>>.
한국에너지 <<http://www.koenergy.co.kr>>.
한국학 중앙연구원 <<https://www.encykorea.aks.ac.kr>>.
해양수산부 <<https://www.nof.go.kr/index.do>>.
해양안전종합정보시스템 <<https://www.gicom.s.go.kr>>.
America's NAVY <<https://www.navy.mil>>.
Global Insight <<https://www.ihs.com>>.
The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation
<<https://www.mid.ru>>.
UN <<https://www.un.org>>.
White House <<https://www.whitehouse.gov>>.

「접경지역지원법」 제6185호.

「접경지역 지원 특별법 시행령」 제29421호.

「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」.

「남북 군사 공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」.

「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」.

「남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서」.

「정전협정」 제1조 10항.

「정전협정」 제1조 5항.

「정전협정」 제1조 8항.

- 경기연구원 김동성 박사 인터뷰 (2019.9.11., 통일연구원).
- 대진대 박영민 교수 인터뷰 (2019.9.19., 통일연구원).
- 인천연구원 김수한 박사 인터뷰 (2019.9.19.).
- 강민조. “동서독 접경위원회 사례를 통해 본 남북 접경지역의 협력과 제.” 『국토이슈리포트』. 제7호, 2019.
- 김부용·임민경. “창지투 개발의 현황과 시사점: 훈춘을 중심으로.” 『중국 성(省)별 동향브리핑』. 제3권 17호, 2012.
- 김태완. “동아시아 해양영유권갈등 해결방안: 해양공동체의 제안.” 『JPI Research Series』. 제주평화연구원 공동학술회의 시리즈 4, 2011.
- 김○○. “서해 북방한계선 협력.” (통일연구원 NLL 포럼 자료, 2019.9.19.~20.).
- 구민교. “동북아 해양에서 신뢰구축 및 해양영토분쟁 안정화와 협력 관련 모색.” (통일연구원 서면 자문자료, 2019.9.18.).
- 문성목. “서해 NLL 협력.” (통일연구원 자문회의 자료, 2019.9.27.).
- 박성준. “남북 수산협력 현황과 향후 추진방향.” (남북 수산협력 세미나 자료, 2014.3.20.).
- 박창건. “미해결 과제로서의 한일대륙붕협정.” (통일연구원 서면 자문자료, 2019.9.18.).
- 신범식. “동북아 초국경 소지역협력과 지역의 발명: 유라시아 이니셔티브 실천 방향성에 대한 함의.” 『JPI 정책포럼』. 제8호, 2014.
- 양윤철. “북·중·러 경제협력의 정치적 이해.” 『정세와 정책』. 7월호, 2014.
- 이성우. “한강하구의 평화적 이용을 통한 서울 신물류체계 구상.” 『KDI북한경제리뷰』. 제21권 8호, 2019.
- 이장희. “한강하구 자유항행을 위한 조처와 군사정전위.” (경기연구원 공동 워크숍 자료, 2019.2.21.).
- 이재영. “푸틴의 신동방정책과 유라시아이니셔티브의 접점과 협력 방향.” (한러경제포럼 발제문, 2015.12.4.).

- 이정균. “대북제재로 인한 북·중 접경지역에서의 무역 거래관행 변화 분석.” 『KDI북한경제리뷰』. 4월호, 2017.
- 이정균·김범환. “‘북·러관계’ 70주년 평과와 전망.” 『KIEP 기초자료』. 제24호, 2018.
- 임소정. “국제사회의 대북제재 현황과 전망.” 『KIEP 기초자료』. 제1호, 2018.
- 정은이. “접경지역 단동에 대한 현지조사.” 『KDI북한경제리뷰』. 4월호, 2018.
- 제성훈. “3기 푸틴 정부의 동아시아 정책: 결정요인, 평가, 전망.” 『JPI 포럼』. 제5호, 2013.
- 최지현·현대송·신수환·김민·김주형·정유민. “한일 대륙붕 공동개발 협정 이행을 위한 대응책 마련 절실...2028년 종료에 대비한 종합적인 대응전략 수립 시급.” 『KMI동향분석』. 제82권, 2018.
- 강원도 내부자료.
- 구소련 측 자료.
- 북방위 2차 회의 자료. (2018.6.18.).
- 한국해양수산개발원 내부자료.

최근 발간자료 안내

연구보고서

2017년도 연구보고서

<연구총서>

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색	이상신 외	8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외	9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외	13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외	7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍 민 외	7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택	8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성윤 외	8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영	9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외	12,000원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외	11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외	7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외	7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창	9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제한	7,500원
2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍 민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병고 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병고 외	9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

<정책연구시리즈>

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태

2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

〈Study Series〉

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun·Lee, Kitae
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

2018년도 연구보고서

〈연구총서〉

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외 19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외 14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외 10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외 9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외 8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외 12,000원
2018-07	KINU 통일외식조사 2018: 남북평화 시대의 통일외식	이상신 외 11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외 8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외 11,500원
2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외 9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외 9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외 9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외 11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외 6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외 10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)	김상기 외 5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성운 외 21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외 12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍 민 외 20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외 10,000원

2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변경과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신중호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신중호 외	12,000원

〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외	
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외	
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외	
2018-04	지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외	

〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi	
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin	
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan	
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung	
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.	

2019년도 연구보고서

〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외	8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김감식 외	17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경옥, 안준형	8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리	8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외	12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외	11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외	11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외	11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외	15,000원

2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신중호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원
2019-22-01	평화의의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화의의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외	21,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최창호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

<정책연구시리즈>

2019-01	한반도 평화협정문 구성과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 안접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

<Study Series>

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
---------	--	----------------

- 2019-02 The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights
Do, Kyung-ok·Baek, Sangme
- 2019-03 South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War,
the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation
Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa

KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병곤
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외

북한인권백서

북한인권백서 2016	도경욱 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경욱 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경욱 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경욱 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외 24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외 24,500원

연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원
2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원

기타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 아동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

한반도 평화·번영
실현을 위한 국경 협력

 통일연구원

