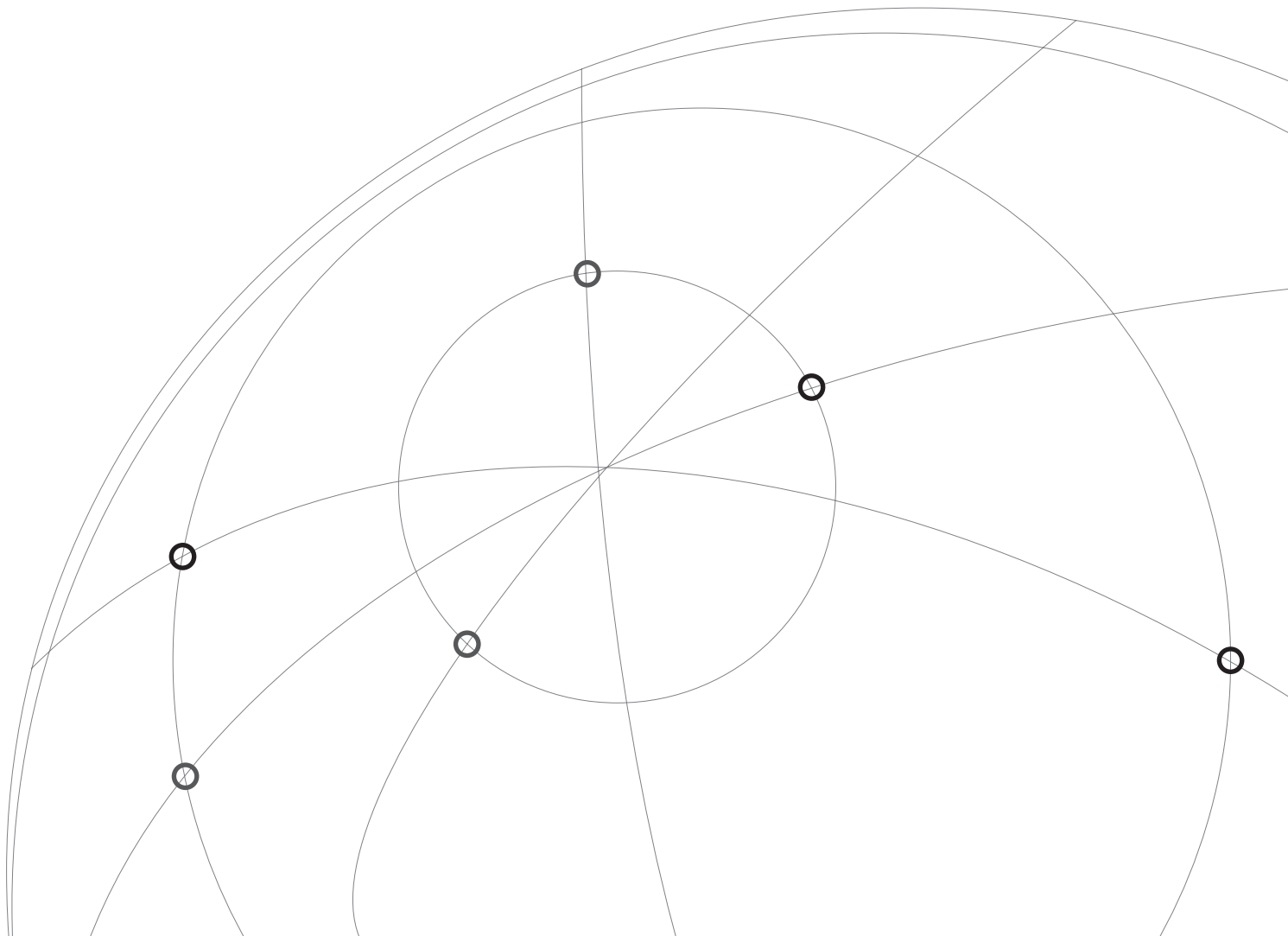
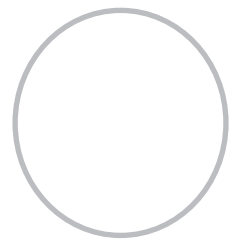
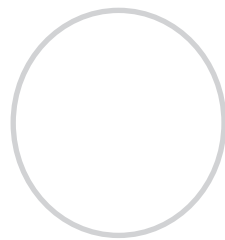
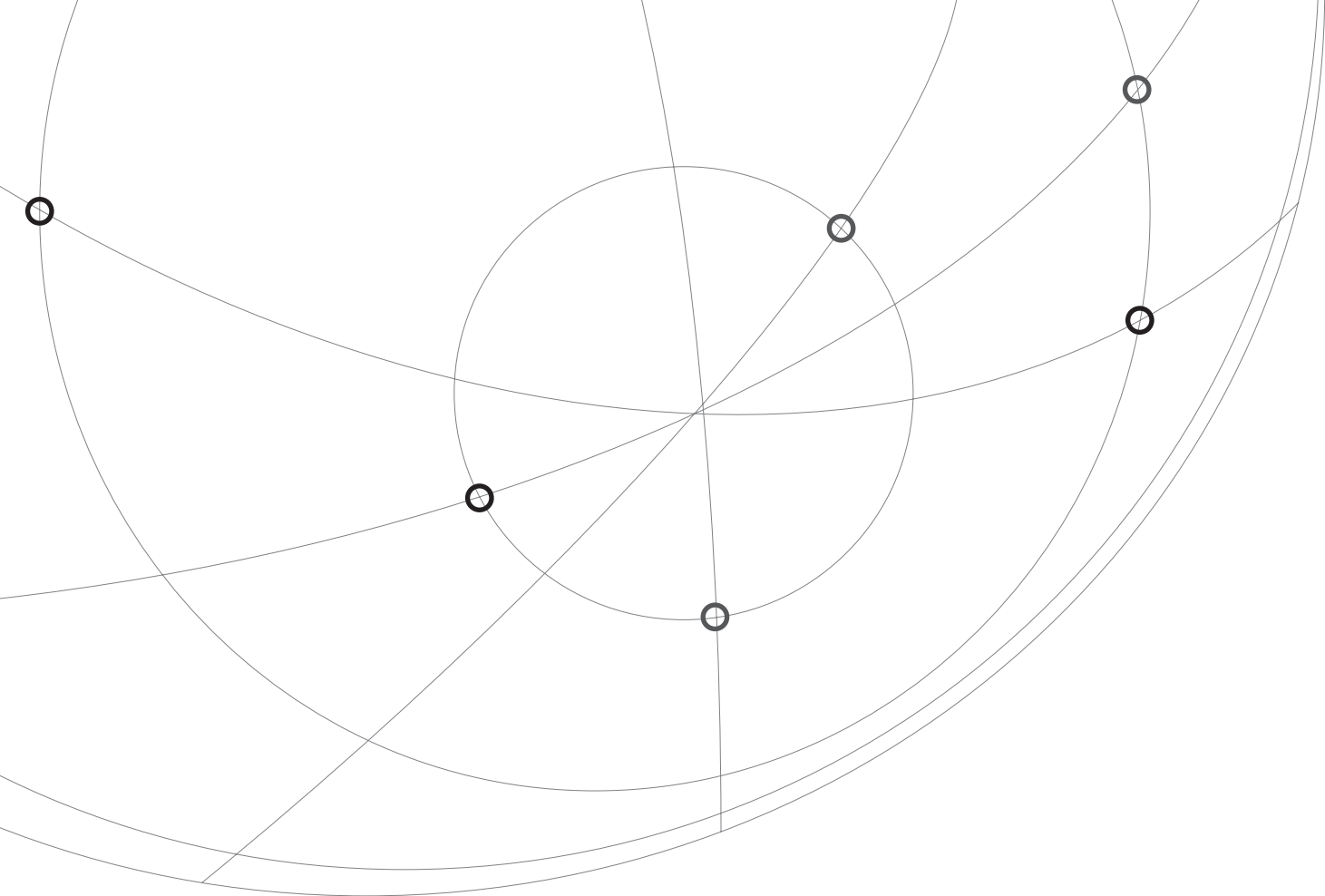


10.4 남북정상선언 3주년

학술회의 자료집





학술회의 프로그램

■ 개회식

□ 인사말

장하진(한국미래발전연구원 원장, 전 여성부장관)
정세현(한반도평화포럼 상임이사, 전 통일부장관)

□ 축사

송영길(인천광역시 시장)

■ 1세션(14:40~)

“서해 평화 정착과 북방한계선(NLL)”

□ 사 회 : 이종석(전 통일부장관)

□ 발표 1 : 서해 북방한계선과 10.4 정상선언
/ 김근식(경남대 교수)

□ 발표 2 : 서해 북방한계선 지역 평화 정착
노력과 향후 정책 추진방향
/ 장용석(전 청와대 통일외교안보
정책실 행정관)

□ 토 론 : 김만복(전 국가정보원장)
전현준(통일연구원 선임연구위원)

■ 휴식 16:20~16:30

■ 2세션(16:30~)

“서해평화협력특별지대의 건설 모색”

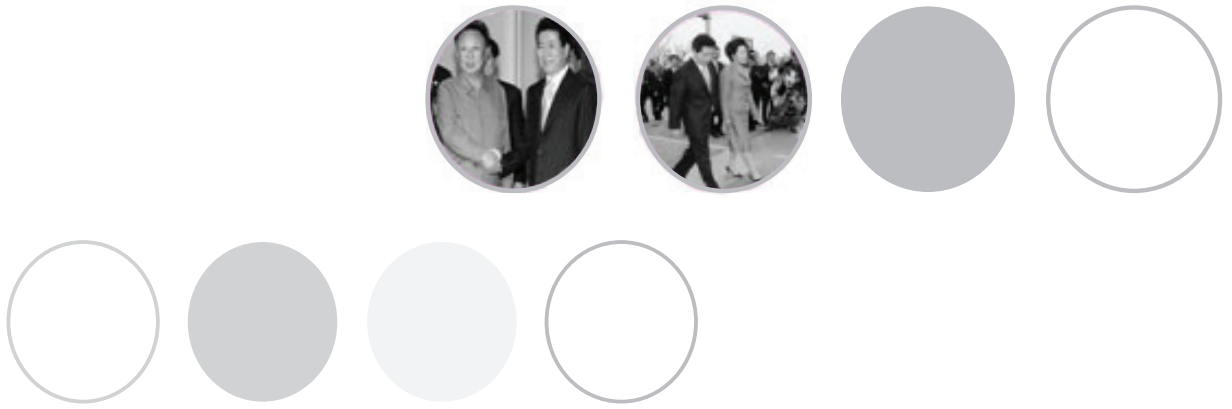
□ 사 회 : 백종천

(전 청와대 통일외교안보정책실장)

□ 발표 1 : 서해 NLL해역 남북공동이용 및
평화수역화 방향과 과제
/ 임을출(경남대 교수)

□ 발표 2 : 남북공동 경제자유구역의 모색
[인천-개성(공단)-해주벨트 건설]
/ 강승호(인천발전연구원
동북아물류연구실장)

□ 토 론 : 이수훈(경남대 극동문제연구소장)
서주석(국방연구원 책임연구위원)

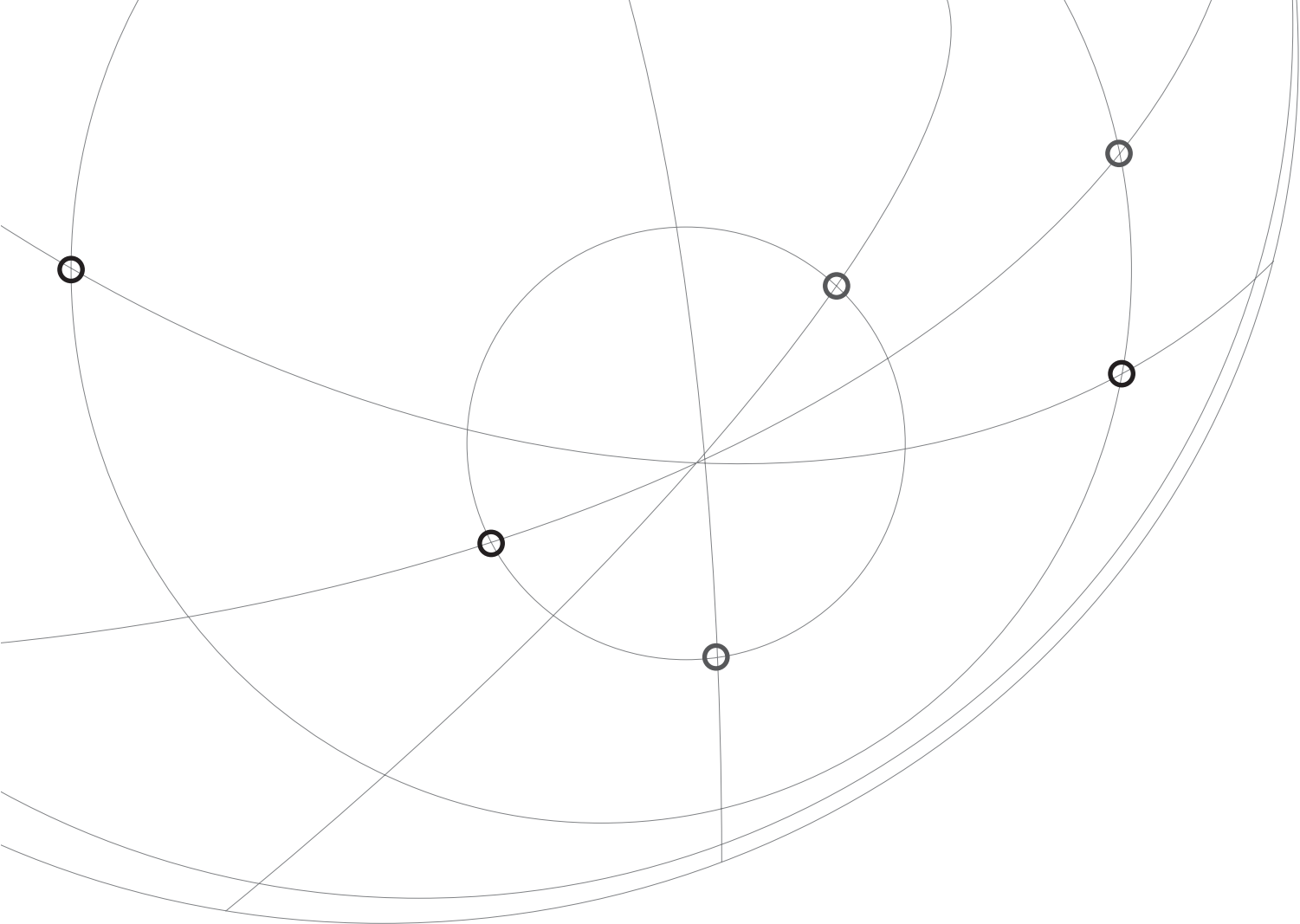


10.4 남북정상선언 3주년

학술회의 자료집

목 차

- 05 **Session_01**
서해 평화 정착과 북방한계선(NLL)
- 07 서해 북방한계선과 10.4 정상선언 / 김근식
- 18 서해 북방한계선 지역 평화 정착 노력과 향후 정책 추진방향 / 장용석
- 35 **Session_02**
서해평화협력 특별지대의 건설 모색
- 37 서해 NLL해역 남북공동이용 및 평화수역화 방향과 과제 / 임을출
- 54 남북공동 경제자유구역의 모색 / 강승호
- 77 **참고자료**
서해평화협력 특별지대 관련 합의문



Session 01

서해 평화 정착과 북방한계선(NLL)

서해 북방한계선과 10.4 정상선언 / 김근식

서해 북방한계선 지역 평화 정착 노력과 향후 정책 추진방향 / 장용석

10.4 남북정상선언 3주년



학술회의 자료집

서해 북방한계선(NLL)과 10.4 정상선언: 한반도 평화에의 접근

김근식(경남대 교수, 정치학)

1. 천안함과 서해 바다: '문제는 평화야, 바보야'

천안함 사태 이후 남북관계는 완전히 망실되었다. 한반도 긴장은 최대로 고조되었고 남북관계는 1992년 기본합의서 이전 체제로 회귀하고 말았다. 천안함 침몰에 대한 이명박 정부의 대응은 처음부터 끝까지 비평화적이고 반평화적인 것이었다.

북한의 소행이라는 정부 발표에 따르면 이명박 정부는 북의 영해 침투와 무력 도발을 속수무책으로 허용한 최악의 평화무능 정권이다. '잃어버린 10년' 으로 비난하던 김대중 정부와 노무현 정부에서도 이같은 최악의 안보 허점은 결코 허용되지 않았다. 1999년 연평해전은 우리의 압도적 승리였고 2002년 서해교전은 사건 직후 핫라인을 통해 북의 유감표명을 받아내고 긴장고조를 막아냈다. 평화를 지키지도 못한 이명박 정부인 셈이다.

천안함 사태 이후 이명박 정부의 대응은 더욱 반평화적인 것이었다. 대통령이 전쟁기념관에서 단호하게 밝힌 대북 제재 조치는 한반도 위기를 고조시키고 남북관계를 전면 중단시킨 것 외에는 아무것도 이룬 게 없다. 아프게 한다던 북은 정작 아프지 않고 애꿎은 대북교역 업체와 임가공 중소기업만 큰 손실을 감수해야만 했다. 유엔으로 가지고 간 천안함 사태는 국제사회의 일치된 대북제재 도출은 커녕 공격행위의 주체도 명시하지 못한 채 애매하게 결론나고 말았다. 야심차게 시도했던 한미 합동 대잠훈련은 중국의 거센 반발을 초래하면서 한반도 위기를 넘어 한미 대 북중의 동북아 신대결 구도를 만드는데 일조했을 뿐이다. 천안함 사태를 당한 이명박 정부의 사후 대응은 북한의 사과와 굴복은 받아내지 못한 채, 철두철미 한반도 긴장 고조와 동북아 대결 확대 및 남북관계 전면파탄만을 결과했다.¹⁾ 사태 발생 못지 않게 이명박 정부의 사후 대응마저도 한반도 평화와는 거리가 먼 것이었다. 허술한 안보 허점에 더하여 이명박 정부는 천안함 이후 한반도 평화를 유지하지도 관리하지도 못한 셈이다.²⁾

천안함 사태는 본질적으로 한반도 정전상태의 불안정성에서 비롯된 구조적 산물이다. 남북이 전쟁을 완전 종료하지 못하고 일시 중단한 상태에서 군사적 대치와 긴장이 온존되는 정전체제의 산물이기 때문이다. 적대와 대결의 군사적 정전상태를 해소하지 않는 한, 사실상 화해협력의 남북관계는 한계를 가질 수밖에 없다. 남북간 경제협력이 활성화되고 사회문화적 교류협력이 확산된다 하더라도 군사적 차원의 상호신뢰와 긴장완화가 병행되지 않는 한, 남북관계는 절름발이일 수밖에 없다. 군사적 신뢰구축을 시작으로 상호 군비통제와

1) 김근식, "상처뿐인 '천안함 오기' 에서 벗어나라," 「프레시안」 한반도브리핑, 2010.8.18일자.

2) 김근식, "사과 없는 MB의 평화무능," 「경향신문」, 2010.5.25일자.

군축을 거쳐 결국 정전협정의 평화협정으로의 대체를 통해 명실상부한 한반도 평화체제를 정착시켜야 남북관계의 질적 발전이 가능함도 바로 여기에서 비롯된다.

천안함 사태의 본질이 불안정한 한반도 정전상태에서 비롯된 것인 바, 당연히 천안함 사태의 근본 해결책은 정전체제의 평화체제로의 전환에서 찾아야 한다. 정전상태 하에서는 언제라도 남북이 교전하고 충돌하고 유혈사태가 날 수 있음을 이번 천안함 사태는 예외 없이 보여주었다. 남북간 군사적 충돌과 긴장고조의 현실적 가능성이 바로 정전체제의 불안정성에 있음을 이번 천안함 사태가 단적으로 보여준 것이다. 따라서 제2, 제3의 천안함 사태를 막고 근본적으로 문제를 해결하기 위해서 응당 이명박 정부는 서해에서의 긴장고조와 군사적 충돌을 막을 수 있는 보다 근본적인 대책을 강구했어야 했다. 그리고 그것은 긴장과 대치의 서해 바다를 평화와 협력의 서해 바다로 바꿀 수 있는 가장 평화적인 접근을 고민하는 것이어야 했다.

한미 합동훈련으로 한반도에서의 군사적 긴장을 더욱 고조시키고 북중 대 한미의 구시대적 냉전 구도를 재연하는 것이 아니라 서해에서의 불필요한 긴장 상태를 완화시키고 남북이 평화적으로 공존하고 협력할 수 있는 근본적 방안을 내놓았어야 한다. 실효성도 없고 정당성도 없는 대북 제재 조치에 올인할 게 아니라 북과 한반도 평화체제를 진전시킬 수 있는 생산적인 대화의 장을 고민했어야 한다.

천안함 사태 이후 제재와 압박으로 북을 굴복시키려는 애초의 시도는 이미 실패로 판명나고 말았다. 또한 한미합동 공조체제로 북을 군사적으로 억지하고 봉쇄하려는 시도 역시 애꿎은 동북아 긴장만 고조시킨 채 실패로 입증되고 말았다. 처음부터 끝까지 천안함 사태를 군사적 대결과 대북 제재만으로 일관했던 이명박 정부는 그래서 실패할 수밖에 없었다. 이제 천안함 사태의 근본해결을 위해 그리고 차후 천안함 사태의 재발을 막기 위해 평화의 중요성을 내세우고 평화적 해결방안을 찾아야 한다. 천안함 사태는 철두철미 한반도 평화의 문제이자 서해바다의 평화정착의 문제이다. 사태의 핵심은 안보가 아니라 평화였고 본질적 해법도 제재가 아니라 평화적 해결이었다. 문제는 평화였던 셈이다.(It's the peace, stupid)³⁾

서해 바다의 평화를 위해 시급히 해결해야 할 과제는 무엇보다 NLL 문제이다. 유독 남북의 군사적 대치와 충돌의 위험성이 서해에 상존하고 있는 이유는 바로 북방한계선이라는 쟁점 때문이다. 이른바 NLL이라는 해상경계선을 둘러싸고 남과 북의 양보 없는 대립과 대치가 지속되고 있는 상황에서 군사적 충돌은 일촉즉발의 상태에 놓여 있다. 탈냉전 이후 남북의 군사적 충돌은 모두 서해상에서 일어났고 북한의 대남 군사적 위협은 거의 매번 서해상에서 이루어졌다. 1999년의 연평해전과 2002년의 서해교전 그리고 2009년의 대청해전에 이어 금년 3월의 천안함 침몰에 이르기까지 남북의 유혈사태와 교전 상황은

3) 김근식, “평화지키기, 평화관리, 평화만들기,” 시민평화포럼 6월 공개포럼 발표문(2010.6.24), 8쪽.

어김없이 서해에서 일어났고 그 기저에는 NLL 논란이 자리잡고 있다.

북한이 한반도의 긴장을 고조시키고 남측에 대해 군사적 위협을 시도할 때도 어김없이 서해를 배경으로 진행되었다. 지난해 1월 인민군 총참모부의 전면적 대결태세 선언 때에도 북은 NLL을 인정하지 않고 자신들이 설정한 해상 군사분계선만 인정한다고 주장했고 같은 달 조평통의 남북간 군사적 합의 무효화 선언 때에도 불가침을 합의한 남북기본합의서의 폐기를 밝혔다. 지난 해 10월에는 서해에서 제3의 충돌이 일어날 것이라고 위협하는 한편, 대청해전 직후인 12월에는 NLL 일대를 ‘평시 해상사격구역’으로 설정하고 곧 이어 금년 1월말에 서해상으로 해안포 발사를 강행했다. 천안함 사태 이후 한미합동 훈련 중인 지난 8월에도 북은 서해 NLL 이남으로 해안포를 발사하면서 긴장고조를 최대화했다. 결국 남북의 군사적 대치와 대결의 최전방이 바로 서해이고 이 서해 바다를 평화와 협력의 바다로 바꾸기 위해 풀어야 할 최대 쟁점은 바로 북방한계선을 둘러싼 남북의 입장차이인 것이다.

2. NLL의 역사적 성격과 접근방법: ‘인정과 협의의 원칙’

논란이 되고 있는 서해 북방한계선은 1953년 8월 당시 주한 유엔군사령관이던 클라크 사령관이 남측 선박의 북상을 막기 위해 임의적으로 설정하고 일방적으로 선포한 경계선이다. 그해 7월 체결된 정전협정에는 육상 경계선만 확정되었고 해상에서의 경계는 따로 합의되지 않았다. 당시 우세한 해군력을 동원한 이승만 정부의 북진 공격을 우려해 유엔군사령부가 대한민국 해군의 북진한계를 규제할 필요에서 획정한 경계선인 것이다. 명칭이 경계선이 아니라 북방한계선(North Limit Line)으로 되어 있는 것도 그같은 배경에서 비롯된 것이다.

이처럼 역사적 기원에서 볼 때 NLL은 남북의 합의 없이 일방적으로 그어지고 시행된 해상경계선임을 알 수 있다. 그러나 다른 한편으로 NLL은 이후 역사적 전개과정을 통해 사실상 남과 북의 실질적 해상 경계선으로 작용해왔음을 부인할 수 없다. 1970년대 이후 NLL에 대해 정식 이의제기를 하기 전까지 북한도 해상 군사분계선으로 사실상 인정했고⁴⁾ 이의 제기 이후에도 NLL을 실질적인 경계선으로 인정하는 태도를 취하기도 했다.⁵⁾

1973년 북한이 NLL의 불인정을 선언한 이후 각종 회담이나 실제 행동을 통해 서해 북방한계선은 지속적으로 남북간 쟁점으로 자리잡아 왔다. 1999년 연평해전 이후 NLL은 남북의 군사적 충돌과 격렬한 대결의 이슈로 부상하게 되었고 북한은 그해 9월 2일 자신들이 독자적으로 설정한 ‘서해해상 군사분계선’을 인민군 총참모부 명의로 선포하고 후

4) 1959년 조선중앙연감에는 황해남도 지도에 NLL을 ‘군사분계선’이란 명칭의 점선으로 표시했다. 『조선중앙연감』, 1959, 253쪽.

5) 1984년 북한의 대남 수재물자 지원 당시 남북의 선박 조우가 NLL 선상에서 이뤄졌다.

속조치로 북측 해군사령부는 2000년 3월 23일 ‘서해 5개 섬 통항질서’ 를 발표하고 남측 선박은 북측이 지정한 2개의 수로를 통해서만 서해 5개 도서로의 출입이 가능하다고 주장했다.

이처럼 첨예한 남북 쟁점으로 자리 잡은 NLL은 역사적 기원과 논란의 전개과정 및 연혁과 사건을 통해 볼 때,⁶⁾ 두 가지 원칙하에서 접근하는 것이 가장 현실적이고 바람직하다고 볼 수 있다. 즉 역사적 기원과 관련하여 NLL은 남측이 일방적으로 그은 선이라는 점을 인정해야 하고 동시에 역사적 전개과정과 관련하여 NLL은 북한도 현실적으로 인정한 실질적 경계선으로 작용해왔음을 받아들여야 한다. 즉 지금의 NLL 문제를 평화적으로 해결하기 위해서는 남과 북 각각이 ‘인정과 협의의 원칙’ 을 수용하는 자세로 접근해야 하는 것이다. 이미 실질적인 해상 경계선으로 자리잡고 있음을 북이 인정하고 동시에 합의 없이 임의적으로 그은 일방적 경계선이므로 추후 협의해야 함을 남이 인정하는 접근법인 것이다.

지금 존재하는 현실로서 서해상 NLL을 북이 인정하고 미래 논의해야 할 이슈로서 NLL을 남이 받아들인다면 이 문제는 군사적 대치와 대결 대신 평화적 해결과 접근이 가능하게 될 것이다. 이같은 ‘인정과 협의의 원칙’ 은 사실 1992년 남북이 협상으로 도출한 기본합의서 정신과 정확히 일치한다. 오랜 협상 끝에 남북의 총리가 합의서명한 남북기본합의서에는 남북의 불가침 경계선과 구역을 ‘정전협정에 규정한 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여온 구역으로 한다’ 고 명시되어 있다.⁷⁾ 1953년부터 남측이 실질적으로 고수해온 서해상의 NLL을 북이 사실상 인정한 것이다. 또한 남북기본합의서는 불가침 부속합의서에 ‘남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다’ 고 분명히 못박고 있다.⁸⁾ 지금의 NLL을 인정하되 결국엔 남북이 협의해서 풀어야 할 문제로 규정하고 있는 것이다. 이처럼 실질적 경계선으로서의 인정과 협의해야 할 미래의 이슈로서의 이중적 성격을 남북기본합의서는 분명히 담고 있는 바, 남과 북의 NLL에 대한 평화적 접근의 가능성은 여기에서 찾는 것이 바람직하다.⁹⁾

결국 NLL은 결코 양보해서는 안 될 영토의 문제로 간주하는 입장이나 당장 내줘야 할 의미없는 선으로 간주하는 입장 모두 지양해야 할 잘못된 태도이다. 세 차례의 남북교전

6) NLL을 둘러싼 남북간 쟁점과 입장 차이 및 해결방안 등에 대해서는 국방부, 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』, 2007, 개정 증보판; 제성호, “북방한계선(NLL)의 법적 유효성과 한국의 대응방향,” 『중앙법학』, 제7집 제2호, 2005; 이재민, “북방한계선(NLL)과 관련된 국제법적 문제의 재검토,” 『서울국제법연구』, 제15권 1호, 2008; 이용중, “서해북방한계선(NLL)에 대한 남북한 주장의 국제법적 비교 분석,” 경북대학교 법학연구원, 『법학논고』, 제32집, 2010; 김태준, “NLL 분쟁과 남북한 해양신뢰 구축 방안,” 『국방연구』, 제49권 제1호, 2006; 정천구 외, 『NLL 문제의 실제적 해부』, 도서출판 이경, 2009, 등을 참조.

7) 남북기본합의서 제11조.

8) 불가침 부속합의서 제10조.

9) 2006년 3월의 3차 남북장성급회담에서 북한은 1999년 9월 공표했던 자신의 해상경계선을 포기할 테니 남측도 NLL을 포기하고 백지상태에서 논의를 시작하자고 제안한 바 있고 이어 5월에 개최된 4차 장성급회담에서는 기존의 북한 안보다 후퇴한 새로운 안을 남측에 제안하기도 했다. 남측은 NLL의 존중과 준수를 전제로 남북기본합의서에 명시된 기타 군사적 신뢰구축 조치와 함께 국방장관회담에서 논의할 수 있다는 입장을 고수함으로써 결렬되었다. 당시 남북한 철도연결 시범운행에 합의한 남북관계 진전에 맞춰 북은 기존의 자신의 입장을 유연하게 후퇴하면서 남측의 NLL 협의 의지를 확인하려는 의도였던 것으로 보인다.

을 통해 우리 군은 NLL을 고수했고 오랫동안 실질적인 해상경계선으로서 자리잡고 인정 받아 왔다. 이를 무시하고 당장에 북한과 협상해서 NLL을 포기하라고 주장하는 것은 오히려 남북의 군사적 충돌 위험성을 높이고 서해상에서 긴장 고조의 가능성만 높이게 될 것이다. 지금 엄연히 남측이 고수하고 있는 NLL을 북이 현실적인 경계선으로 인정하고 이를 전제로 남북의 협의를 시도하는 것이 보다 현실적인 접근법일 것이다. 마찬가지로 북의 NLL 불인정 입장에도 불구하고 맹목적으로 NLL을 주권의 고유 영역으로서 영토라며 협의 자체를 거부하는 것 역시 문제의 해결책이 되지 못한다. 인정하지 않는 북도 문제지만 협의를 거부하는 남도 당연히 약속위반이다. 북이 NLL을 인정할 수 있도록 남측도 협의할 수 있음을 밝히는 것이 필요하다. ‘NLL을 인정해야 협의할 수 있다’는 소극적 입장을 넘어 ‘협의할 테니 인정하라’는 보다 적극적인 입장을 개진함으로써 충분히 북과의 생산적 협상을 가능케 할 것이다.

3. 한반도 평화의 필요조건으로서 남북관계¹⁰⁾

NLL 문제의 해법을 위해서는 쟁점 자체에 대한 현실적이고 효율적인 접근과 더불어 논의가 무르익을 수 있는 남북관계의 분위기 성숙 또한 반드시 필요하다. 남북관계 자체가 상호 군사적 신뢰나 정치적 쟁점을 논의할 수 있는 상황이 아니라면 아무리 지혜롭고 현명한 해결책이 머리 속에 존재한다 하더라도 양자가 마주 앉아 협의할 수 없다. 적어도 남북관계의 현실이 한반도 평화체제와 군사적 신뢰구축 조치를 실질적으로 논의할 만한 수준이어야만 NLL 문제는 실현가능한 해결방법을 협의할 수 있게 된다. 남북관계의 수준이야말로 한반도 평화를 논의하는 바로미터이자 이를 담아내는 그릇이다.

일반적으로 한반도 평화는 ‘소극적’ 평화를 넘어 ‘적극적’ 평화로 그리고 중국에는 ‘항구적’ 평화로 나아가는 것이 바로 한반도 평화체제의 완성이라 할 수 있다.¹¹⁾ 소극적 평화(negative peace)는 정전체제에도 불구하고 전쟁이 억지되고 군사적 충돌을 방지하며 한반도에 긴장완화가 이루어진 상태를 의미한다. 이는 군사적 긴장 가능성이 존재하지만 갈등을 예방(conflict prevention)할 수 있는 것으로서 ‘불안정한 평화’(unstable peace)를 말한다. 주로는 군사적 신뢰구축 조치와 군비통제를 내용으로 할 수 있다. 여기에서 진전된 적극적 평화(positive peace)는 평화협정 체결로 정전이 아닌 전쟁의 공식적 종식을 이룸으로써 갈등의 종결(conflict termination)을 이룬 상황이다. 이는 전쟁 가능성이 없는 갈등 부재 상태로서 안정적 평화(stable peace)를 의미하는 것으로 정전체제의 평화체제로의 법제도적 전환을 요구한다. 더 나아가 항구적 평화(durable peace)는 남북관계의 적대적 대결이 해소되어 갈등의 해소(conflict resolution)를 이룬 상황으로서 정치군사적 화해협력을 넘어 경제공동체 수준의 통합이 가능하게 됨으로써 남북간 평화의 물적 토대

10) 한반도 평화와 남북관계의 상호 연관성에 대한 이하의 논의는 김근식, “탈냉전과 한반도 평화체제 그리고 민주주의,” 민주화기념사업회 학술회의 발표집(2010.6.11), 125-127쪽.

11) 소극적 평화와 적극적 평화의 개념에 대해서는 요한 갈통, 『평화적 수단에 의한 평화』, 들녘, 2000, 22쪽.

가 형성되는 수준을 요구한다.¹²⁾

여기에서 확장된 한반도 평화를 이루는 데 가장 핵심적인 역할은 바로 남북관계일 수밖에 없다. 원론적으로 한반도 평화는 현재의 남북관계에 토대해야 하고 평화의 진전 역시 남북관계의 진전과 연동될 수밖에 없기 때문이다. 우선 ‘소극적 평화’는 군사적 차원의 억지와 신뢰구축 외에도 결국은 남북관계 개선에 따라 상호 화해협력이 증대되어야 가능하다. 냉전 시대의 전쟁 방지와 긴장 완화는 군사적 대치 속에 전쟁은 공멸이라는 상호 억지에 의한 것이지만, 탈냉전 이후 소극적 평화는 민족화해의 개선과 남북관계의 진전에 따른 측면이 주요하게 작용했음을 부인하기 힘들다. 개성공단과 금강산관광 등 남북의 경제협력이 가시화되고 상호 윈윈의 사업이 확대될수록 남북은 평화時 경제적 이익의 추구하고 분쟁時 경제적 이익의 손실이라는 합리적 타산에 의해 군사적 충돌을 방지하고 갈등을 예방할 수 있다. 남북이 상호 경제협력과 교류를 활성화하면서 그 결과로 상호 분쟁을 방지하고 긴장을 완화하며 갈등을 줄일 수 있다는 기능주의적 접근도 소극적 평화를 가능케 하는 남북관계의 필요성을 언급한 것이다.¹³⁾

탈냉전 시기의 남북관계가 이른바 대북포용정책으로 진전되면서¹⁴⁾ 상호 체제인정에 의한 화해협력 증진과 남북관계 개선으로 경제협력과 인적교류 및 상시적 남북대화가 이뤄짐으로써 남북은 군사적 긴장완화를 증진시킬 수 있었다. 경제협력으로 군사분계선을 통한 남북의 인적 물적 교류가 활성화되면서 이를 보장하기 위한 남북의 군사적 조치와 합의가 진전되고 다시 군사적 신뢰구축이 남북의 경제협력을 추동해내는 상호 선순환 과정이 바로 남북관계 진전이 한반도 평화를 증진시키는 상징적 사례라 할 수 있다. 2007 남북정상회담에서 노무현 대통령이 걸어서 군사분계선을 넘는 장면 자체는 남북관계의 진전이 한반도 평화의 중요한 요인임을 상징적으로 보여주는 것이기도 하다.

현 시기 한반도 평화체제와 관련해 적극적 평화로서 평화협정 체결 논의가 여전히 시기 상조인 이유 역시 지금의 남북관계가 적극적 평화를 논할 수 있는 단계가 아니기 때문이다. 상호 군축, 평화협정 당사자 문제, 평화협정의 조항, 주한미군 주둔 여부, 유엔사 해체 여부, 한미동맹의 변화 등이 적극적 평화를 위한 주요 쟁점이지만 이들 논의가 걸돌 수밖에 없고 매번 제시되는 과제들이 공허하게 들리는 이유는 아직 그것을 구체적으로 논의하고 고민할 한반도 상황이 아니기 때문이고 그 핵심에는 남북관계의 현 단계가 자리 잡고 있는 것이다. 한반도 평화를 진전시키기 위해서 부득불 남북관계의 진전이 필요조건이 되어야 하는 이유이다.

12) 김근식, “평화체제와 남북관계: 상호연관성과 향후 과제,” [한반도 평화와 남북관계], 통일맞이 토론회 발표문(2010.4.1), 27-28쪽.

13) 기능주의에 대해서는 David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966) 참조.

14) 탈냉전 이후 대북포용정책의 진화에 대해서는 김근식, “대북포용정책의 개념, 평가, 과제: 포용의 진화 관점에서,” [한국과 국제정치], 제24권 제1호, 2008 참조.

4. 10.4 정상선언의 한반도 평화 접근법

천안함 사태의 교훈이 서해바다를 평화의 바다로 바꾸고 이를 통해 한반도 평화를 진전 시켜야 하는 평화 지향성이라고 한다면 그 기저에 자리잡고 있는 NLL 문제를 평화적으로 해결하는 데서부터 시작해야 한다. 그리고 NLL 해법은 앞에서 살펴본 것처럼 ‘인정과 협의의 원칙’으로 접근하되 이를 가능케 하는 남북관계의 진전을 담보해내야 한다. NLL이라는 참여한 정치군사적 쟁점을 논의할 수 있는 남북관계의 질적 발전과 개선이 일정하게 이루어져야 비로소 평화적 해법을 모색할 수 있게 되고 그것이 해결됨으로써 서해가 평화와 협력의 바다로 전환될 수 있는 계기를 마련하게 될 것이다.

이에 따른다면 이미 남과 북은 서해상의 평화와 협력을 통해 NLL 문제를 평화적으로 해결하기 위한 현실적 접근법에 합의한 바 있다. 2007년 남북정상회담의 10.4 선언이 밝히고 있는 평화접근법이 바로 그것이다. 남북관계의 질적 발전을 담보해내고 이를 토대로 서해상에서 평화협력지대를 만들어 실천함으로써 NLL 문제를 비롯한 한반도 평화의 진전을 이뤄내겠다는 구상이 바로 2007년 10.4 선언에 녹여져 있는 것이다.

10.4 정상선언은 6.15 공동선언의 계승과 발전이라는 역사적 의미를 가지고 정치군사적 차원에서 남북관계의 질적 발전을 모색하는 첫걸음이었다.¹⁵⁾ 화해협력이라는 6.15 공동선언의 큰 방향을 그대로 지속하되 6.15 공동선언에 포함되지 않았던 내용을 새롭게 이끌어냄으로써 향후 남북관계를 보다 바람직한 방향으로 진전시킬 수 있는 중요한 계기가 바로 10.4 정상회담이었던 것이다. 2007 남북정상선언은 6.15가 열어 놓은 길을 좀 더 넓히고 포장하고 반듯하게 가꿈으로써 그 길을 따라 가면 우리가 목표로 하는 평화와 통일이라는 목적지까지 무사히 갈 수 있게 이끄는 이정표였던 셈이다.

무엇보다 10.4 정상선언은 한반도 평화와 군사 분야의 진전을 이뤄냄으로써 정상적인 남북관계 발전을 가능케 했다. 당시까지 남북관계는 경제와 사회문화가 앞서가고 정치와 군사는 뒤쳐지는 불균형의 모습이었다. 경제협력과 사회문화 교류가 빈번해진 반면 정치적 화해와 군사적 신뢰구축은 그에 따라가지 못하는 비정상적 형국이었던 것이다. 그러나 10.4 정상선언을 통해 남북은 상호 적대관계 해소와 군사적 긴장완화와 신뢰구축 그리고 전쟁반대와 불가침 의무를 재확인하면서 앞으로 서해상에서 군사적 신뢰구축방안을 마련하기 위해 구체적인 노력을 기울이기로 합의했다.

이는 6.15 공동선언에 포함되지 않았던 평화 문제가 직접 다루진 것으로서 한반도 평화의 실질적 당사자인 남북이 이제 평화를 정착시키고 적대관계를 해소하며 군사적 신뢰구축에 나설 것임을 공식 확인한 의미이다. 이는 또한 남북관계에서 군사분야의 신뢰를 가시화하는 것으로서 향후 경제협력의 확대발전을 보장할 수 있는 것이기도 했다. 그동안

15) 김근식, “10.4 선언과 노무현 대통령,” 10.4 남북정상선언 2주년 학술회의 발표논문, 2010.9.28.

경협을 발전시킬 발목을 잡았던 것이 바로 남북간 군사분야의 신뢰부족이었다. 완공해놓은 경의선 철도를 운행하지 못하는 핵심적 원인의 하나가 바로 군사적 보장조치의 문제였다. 남북간 경제협력을 확대하고 발전시키기 위해선 불가불 군사적 신뢰구축과 이에 따른 군사적 보장조치가 원만히 마련되어야 했다. 결국 경협 발전의 담보가 바로 군사 분야의 보장이고 이 때문에 10.4 정상선언에서의 군사적 신뢰구축 합의는 향후 남북관계를 진전시키는 데 사활적인 의미를 갖는 내용이었다.

또한 10.4 정상선언에서 남북은 한반도 정전체제를 평화체제로 전환하는 방향에 대해 공감대를 확인하고 이를 위한 구체적 행동으로 종전선언을 추진하기로 합의했다. 그리고 6자회담의 틀에서 비핵화를 이행하기로 합의했다.

남북정상 사이에 한반도 평화 문제가 본격 다뤄졌고 평화체제 구축 방향에 합의를 이루어 낸 것이다. 또한 남북은 한반도 평화체제 전환에 대해 적극적 의지를 갖고 6자회담의 진전과 종전선언 추진에 힘을 합치기로 함으로써 비핵화 과정과 맞물려 진행될 한반도 평화체제 프로세스에서 구체적인 노력을 기울일 수 있게 되었다. 특히 당시 부시 대통령이 언급한 한국전 종료 구상에 대해 처음으로 김정일 위원장이 공식 수용의사를 밝혔고 종전선언의 당사자로서 남쪽을 공식 인정했다는 의미에서 더더욱 값진 것이었다. 매년 남북관계에서는 북핵문제 언급이 제외되었거나 경시되었음을 감안하면 10.4 정상선언에 포함된 평화체제 전환과 비핵화 이행 합의는 남북정상간 최초의 구체적 합의로서 남북관계 맥락에서도 북핵문제 해결이 촉진되고 기여할 수 있음을 의미하는 것이었다.

결국 10.4 정상회담은 그동안 남북관계의 진전 속에서 풀어야 했던 문제들 즉 경협을 확대발전시키기 위해 필수조건이었던 한반도 평화 문제와 군사적 신뢰구축 문제가 본격 다뤄졌고 남북차원에서 오랜 쟁점인 북핵문제가 논의, 합의되었고 그 결과로 남북관계의 진전을 통해 한반도 평화를 증진시키는 상호 선순환의 과정을 가능케 했다. 이로써 남북관계는 군사 분야의 평화 증진과 경제협력의 번영이 동시에 진행되는 정상적 관계로 자리 잡을 수 있게 되었다. 경제협력이 군사적 신뢰구축과 평화를 더욱 증진시키고 역으로 군사분야의 진전이 경제협력을 더욱 확대발전시키는 상호 선순환의 ‘평화 번영’이 가능해진 것이다. 이른바 평화가 경제에 기여하고 경제가 평화를 확대하는 ‘평화경제론’이 비로소 남북관계에 정착될 수 있는 계기가 마련된 것이었다.

5. 10.4 정상선언과 NLL 해법: 서해평화협력특별지대 구상¹⁶⁾

평화와 번영이 동시 병행하는 바람직한 남북관계의 구상은 10.4 정상선언의 서해평화협력특별지대에 그대로 녹아 있다. 일부에서는 이를 두고 NLL을 양보했다며 관한 트집을 잡았지만 이는 정말 과거의 오래된 의식에 사로잡혀 전혀 새로운 발상을 도저히 이해하지 못하는 무지함의 발로일 뿐이다. 10.4 선언 중 가장 의미 있는 내용으로 꼽히는 서해평화협력특별지대는 한 마디로 남북관계의 새로운 이정표를 세우는 엄청난 성과였다. 남북의 군사적 대결과 충돌의 최전방이었던 서해를 군사적 관점에서 협소하게 접근하는 게 아니라 남북의 경제협력과 공동번영을 통해 항구적인 긴장완화와 평화정착을 도모하는 종합적이고 입체적인 새로운 접근을 한 것이다.

서해평화협력특별지대 구상이 실현되면 해주 공단에서 남과 북의 노동자가 같이 일하고 공동어장에서 남과 북의 어민이 함께 고기잡이를 하고 한강 하구에서 남과 북의 배가 공동으로 골재를 실어 나르는 전혀 새로운 그림이 그려진다. 지금까지 우리가 상상하지 못했던 남북 협력과 공동번영의 구체적 현실이 다가오는 것이다. 서해 지대에서 남과 북의 협력이 상시화되고 장차로는 개성과 해주와 인천을 연결하는 평화의 삼각지대를 만들어 그 안에서 사람과 물자가 자유롭게 오고 가는 공동번영의 새로운 장을 형성한다면 여기에는 남북의 군사적 대치와 충돌은 있을 수가 없다. 그야말로 경제협력이 평화를 증진시키고 그 평화가 다시 경제협력을 가속화하는 선순환의 전략적 접근이 서해에서 실제로 가시화되는 것이다.¹⁷⁾

특히 당시 노대통령의 제안에 대해 김정일 위원장이 군 인사를 불러 가능성 여부를 확인하고 수락했다는 사실은 서해평화협력특별지대안이 우리의 적극적 제안에 북이 합리적으로 수용한 것임을 짐작케 한다. 당시 합의문에 NLL 단어가 포함되지 않은 것도 남북 정상은 서해구상이라는 더욱 크고 새로운 발상에 동의하면서 오히려 쟁점을 뛰어넘었기 때문으로 봐야 한다. 군사 분야의 평화와 경제 분야의 공동협력이 공존하는 서해의 평화번영 벨트라면 굳이 남과 북이 대치하는 NLL의 협소한 의미는 저절로 사라지게 된다.

서해평화협력특별지대는 경제와 군사가 있고 공단과 어장이 있으며 평화와 협력이 동시에 결합하는 향후 남북관계 발전의 실험장이자 모델하우스를 지향한다. 남과 북이 서로 도움이 되는 경제협력의 현장이자, 남과 북의 군사적 대치가 해소되는 평화공존의 지대가 될 것이다. 해주공단을 오고가는 남과 북의 민간선박이 자유롭게 서해를 왕래하고 공동어로구역에서 일하는 남북의 고기잡이 배가 자유롭게 서해를 가로지르면 여기에서 남북의 군사적 대치와 긴장은 스스로 사라지게 될 것이다.

당시 노무현 대통령이 군사분계선을 걸어서 넘었다는 사실이 군사분계선의 존재 자체를

16) 서해평화협력특별지대 구상에 대한 이하의 논의는 김근식, “2007 남북정상회담을 결산한다,” 『창작과 비평』, 2007년 겨울호 참조.

17) 자세한 구상과 내용은 본 세미나의 제2세션에서 보다 구체적으로 다뤄질 것이다.

없애는 것은 아니다. 다만 군사분계선을 걸어서 넘는 남과 북의 많은 이들이 늘어나게 되면 군사분계선은 형식적인 선으로 남지만 그 선이 갖는 기존의 위험성과 적대성은 현저히 약화되고 결국은 해소될 것이다.¹⁸⁾ 마찬가지로 서해평화협력특별지대가 현실화되면 NLL은 선으로 존재하지만 그 위험성은 현저히 약화되거나 사라지게 된다. 이것이 바로 서해 평화협력특별지대와 NLL의 관계이다. 서해평화협력특별지대 구상 안에 NLL의 해법이 녹아 들어가 있는 것이다.

NLL이 본시 정전체제에서 해상의 군사적 충돌을 막고 평화를 보장하기 위해 그어놓은 선이라는 역사적 취지에 따르더라도 서해평화협력 특별지대를 통해 보다 포괄적이고 공고하며 항구적인 긴장완화와 평화정착을 이뤄내는 것이 오히려 NLL의 의미를 살리는 길이다. 안보상 이유로 설정해놓은 지금의 NLL을 영토개념으로 우기면서 집착하는 것보다는 남북의 경제협력과 공동번영을 통해 근원적으로 서해상의 평화정착을 이뤄내는 것이 본래 우리가 NLL을 통해 이루고자 했던 평화와 안보를 얻어내는 것이 된다.

6. 한반도 평화를 위하여

남북관계의 망실은 그 자체로 한반도 평화를 위협하는 것이 된다. 천안함 이후 남북관계 전면 파탄은 한반도 긴장고조와 동북아 신냉전을 조성하고 말았다. 이명박 정부의 대북제재와 압박에 맞서 북한은 북중 연대와 서해상 긴장고조로 대응했다. 한미 합동 훈련은 북한을 중국으로 달려가게 하고 한국을 미국에 더욱 의존하게 만들면서 미중 갈등의 대리인이자 대결장으로서 한반도가 자리매김되었다.

천안함 이후 이명박 정부의 군사적 대결과 대북 압박 일변도 기조는 결과적으로 한반도 평화를 역진시키는 것에 다름 아니다. 한미 합동훈련에 북은 불벼락을 강조하며 전쟁위협을 서슴지 않고 있다.¹⁹⁾ 미국과 중국이 예전과 다르게 동북아에서 양보 없는 기싸움을 벌이고 있고 중국과 일본 역시 역내 패권을 둘러싼 본격적인 세력다툼에 나서고 있다. 미중이 갈등하고 중일이 부딪치고 남북이 대결하는 지금의 국면에서 6자회담은 사실상 재개 논의마저도 힘겨울 판이다.

결국 남북의 대결과 갈등은 동북아에서 긴장과 대립을 확대재생산하는 데 기여한다. 노무현 정부 시기에 이른바 ‘동북아 균형자론’을 내세우며 중일간 패권경쟁과 미중간 갈등 관계를 평화와 협력의 동북아 질서로 바로잡기 위해 한국이 기여할 수 있는 최소한의 토대가 바로 남북관계의 지속과 발전이었음은 작금의 중일간 대립과 미중간 갈등을 지켜보면서 재차 확인하게 된다.

동북아 평화와 공동번영을 이끌어내고 동시에 남북관계의 개선과 진전을 가능케 하는 동

18) 2007년 10월 9일 프라자 호텔에서 개최된 통일연구원 주최 남북정상회담 평가 학술회의에서 백낙청 교수의 기조발언

19) 2010.9.27-10.1까지 진행되는 한미 연합 대감훈련에 대해 북한 조평통은 서기국 보도를 통해 ‘무자비한 불벼락을 안길 것’이라고 위협했다.

북아의 안정적 질서를 구축하기 위해서는 무엇보다 한반도의 평화가 중요하다. 남북관계의 발전이 한반도 평화를 담보하고 결국 동북아의 평화 증진에 기여하는 것처럼 역으로 평화로운 동북아 질서는 한반도 평화의 토대가 되고 결국 남북관계의 진전을 추동해내는 선순환의 과정을 정착시켜야 한다.²⁰⁾

천안함의 교훈과 한반도 평화의 중요성 그리고 동북아 협력의 필요성에 동의한다면 이명박 정부는 남북관계 정상화를 통해 NLL 문제 해결의 여건을 마련하고 이미 합의한 서해 평화협력특별지대 구상을 수용하여 한반도 평화를 진전시켜야 한다. 남북의 공동번영과 한반도 평화의 해법과 지혜가 10.4 정상선언에 있는 만큼 지금까지도 이명박 정부는 10.4 선언의 정신을 계승하고 그 이행에 나서야 한다. 늦을 것을 안 때가 가장 이른 때다.

20) 2005년 6.17 면담을 통해 북한을 6자회담에 이끌어 내고 결국 9.19 공동성명을 도출해 낸 것은 남북관계의 진전이 한반도 평화와 동북아 협력을 견인하는 적극적 역할의 대표적 사례이다.

서해 북방한계선 지역 평화정착 노력과 향후 정책추진 방향

장용석 성균관대 강사
(전 대통령비서실 통일외교안보정책실 행정관)

1. 시작하는 말

서해 북방한계선(NLL) 수역이 한반도와 동북아에서 대립과 갈등의 상징으로 떠올랐다. 지난 3월 발생한 천안함 침몰 사건은 서해를 한국과 미국, 중국의 군사훈련장으로 만들면서 한반도 주변의 군사적 긴장을 급격하게 고조시키고 있다. 6자회담 재개를 향한 움직임도 천안함 사건에 가로막혀 있다. NLL 수역에서 발생한 사건이 남북관계를 넘어 동북아 차원에서 미국과 중국 간의 군사적 갈등을 심화시키고 북한 핵문제라는 국제적 현안의 평화적 해결마저 어렵게 하고 있다.

이는 한반도와 동북아에서 평화와 안정이 정착되기 위해서는 NLL과 그 주변 수역을 둘러싼 갈등이 무엇보다 우선적으로 해결되어야 함을 보여준다. 이 수역이 언제든지 심각한 군사적 충돌로 이어질 수 있는 위험성을 안고 있으며 실제로 군사적 충돌이 최근까지도 이어지고 있기 때문이다. 아울러 평화협정을 체결하여 한국전쟁을 종식시키고 한반도에서 항구적인 평화체제를 구축하기 위해서도 NLL을 둘러싼 문제들은 반드시 해결되어야 한다.

이제까지 NLL과 그 주변 수역을 둘러싼 갈등을 평화적으로 해결하기 위한 노력이 없었던 것은 아니다. 남북은 1992년 남북기본합의서를 채택하면서 ‘해상불가침 경계선에 대한 지속적인 협의’를 전제로 쌍방이 이제까지 관할해온 구역을 해상불가침 구역으로 한다는데 합의하였고, 2004-5년에는 서해상에서 우발적 충돌을 방지하기 위한 통신과 연락 체계를 구축하였으며, 특히 2007년 제2차 남북정상회담에서는 서해평화협력특별지대 건설에 합의하기도 하였다. 남북은 지난 20년간 NLL과 그 주변수역의 현 상태를 확인하고, 우발적 충돌방지를 위한 체계를 마련하였으며, 근본적으로 NLL 수역 자체를 평화지대로 변화시키기 위한 방안에 합의하였다.

그럼에도 불구하고 NLL과 그 수역은 여전히 한반도와 동북아의 평화와 안정을 뒤흔드는 진원지로 남아있다. 그 이유는 무엇인가? 북한의 비협조로 합의사항이 이행되지 않았기 때문인가? 남한에서 정권이 교체되면서 기존 남북 간 합의를 무시하였기 때문인가?

이러한 지적들이 지닌 타당성이 부정될 수는 없다. 실제로 남북기본합의서에 기존의 관할구역이 해상불가침구역이라고 명시되어 있음에도 불구하고 북한은 남한의 관할구역을 지속적으로 침범하였으며 우발적 충돌방지를 위한 조치들도 성실하게 이행하지 않았다. 그리고 2008년 2월 출범한 이명박 정부는 바람직한 남북관계 정립을 주장하며 2007년 남북정상선언을 포함한 남북 간 기존합의 이행에 매우 소극적인 모습을 보여주었으며 지난 3월 천안함 사건이 발생한 이후에는 대북선제공격 가능성마저 거론하면서 남북관계를 사실상 1990년대 이전 수준으로 되돌려 놓았다.

그러나 이것이 전부는 아니다. 보다 근본적인 이유는 남북 모두 이제까지 NLL이라는

선에만 지속적으로 집착하였다는데 있다. 남한은 사실상 NLL이라는 선을 해상경계선으로 굳히기 위한 노력을 지속적으로 기울였다. 그 저변에는 사실상 NLL이 해상분계선이며 NLL 이남 수역은 영해라는 인식이 놓여있다. 북한은 NLL을 무력화시키기 위한 시도를 꾸준히 전개하였다. 그 저변에는 NLL이 자신들을 부당하게 봉쇄하는 불법적인 선이라는 인식이 놓여있다. 이런 가운데 남북이 과거 합의하였던 잠정적인 해상불가침 구역이나 우발적 충돌방지 조치는 사실상 NLL이라는 선을 재확인하는 수준에 그쳤다. 서해평화협력특별지대 건설도 1차적으로 NLL이 공동어로구역 설정 기준으로 타당한가에 대한 논란에서 벗어나지 못하고 좌초되었다. 서해평화협력지대 구상은 분명 발상의 전환이었으나 구체적인 이행방안을 협의하는 단계에서는 또 다시 NLL에만 집착하는 과거에서 벗어나지 못하였다.

그렇다면 남북이 NLL이라는 선에 대한 집착에서 벗어나 NLL 수역에서 지속가능한 평화를 정착시킬 수 있는 방안은 없는 것인가? 이 글은 이러한 논의에 기초를 제공하기 위해 첫째, 당초 NLL의 설정 취지와 성격에 대한 논의를 간략히 살펴봄으로써 NLL이라는 선에 집착하는 것이 과연 평화정착이라는 목표에 전적으로 부합되는 것인지? 둘째, NLL 수역이 어떠한 가치들을 지니고 있는지? 즉 NLL과 그 주변 수역은 안보적 가치 이외에 남북이 활용할 만한 다른 가치들을 지니고 있는지? 셋째, 이러한 논의에 비추어 NLL 및 그 주변수역에서 긴장을 완화시키기 위한 그 동안의 노력은 어떤 의의와 한계를 지니고 있는지? 넷째, NLL 수역에서 다양한 가치들을 남북이 공동으로 활용하면서 현실성 있고 지속가능한 평화를 정착시키기 위한 정책방향은 무엇인지를 살펴본다. 이 글은 이를 통해 남북이 공히 NLL 자체에 대한 집착에서 벗어나 안보불안을 해소하면서 서로의 이익을 극대화할 수 있도록 발상을 전환하기 위한 논의의 기초를 제공하고자 한다.

2. NLL의 성격과 그 주변수역의 특징

1) NLL의 설정 취지와 성격

NLL은 1953년 8월 30일 유엔군사령관이 내부적으로 설정한 군사통제선이다. 유엔군사령관은 1952년 9월 27일 ‘한국 방위수역’을 선포하였다. 그러나 이는 해상봉쇄를 금지한 정전협정이 발효되면서 1953년 8월 27일 철폐되었다. 대신 유엔군사령관은 유엔군측 해군과 공군의 초계활동을 제한하기 위해 NLL을 설정하였다. 당시 북한의 해군이 사실상 괴멸된 상황임을 감안하면 NLL은 주로 유엔측 함정과 항공기의 북상을 제한하여 쌍방 간 군사적 충돌과 침투 등을 방지함으로써¹⁾ 정전을 실효적으로 유지하기 위해 유엔군사령관이 설정한 군사통제선인 것이다.

NLL은 또한 비밀로 분류되었다. NLL 설정과 관련된 내용은 당시 2급 비밀로 분류되어 있던 ‘유엔군사령부 정전 교전규칙’에 수록되었고²⁾ 한국과 미국 해군의 작전명령서에 명시되었다.³⁾ 이는 당시 NLL 설정과 관련된 구체적 내용이 북한에 공식적으로 통보되지

1) 서주석, “북방한계선의 역사적 고찰과 현실적 과제.” 『현대이념연구』, 제14집(1999), p. 52.

2) 한국국방연구원, 『북한의 서해 5도 도발 가능성 및 대책』(서울: 한국국방연구원, 1999), p. 2; 제성호, “북방한계선(NLL)의 법적 유효성과 한국의 대응방향.” 『중앙법학』, 제7집, 제2호(2005), p. 110에서 재인용.

않았을 수 있음을 시사한다.⁴⁾

이런 점에서 NLL은 정전협정을 체결할 때 유엔측과 공산측이 해상군사분계선에 합의하지 못한 상황에서 남북 간 무력충돌을 방지함으로써 정전체제를 안정적으로 유지하기 위해⁵⁾ 유엔군사령관이 일방적으로 설정하고 비밀로 분류한 군사통제선이었다. NLL이 일방적으로 설정되고 비밀로 분류된 군사통제선이었다는 사실은 NLL이 해상경계선이 될 수 없으며 정전협정에 대한 사후적 보완조치일 수는 있으나⁶⁾ 정전협정 자체와 직접 관련이 없는 선임을 의미하기도 한다.⁷⁾

그럼에도 불구하고 NLL이 이제까지 남북 간 무력충돌을 방지하면서 사실상(de facto) 경계선으로서의 기능을 수행해 왔다는 사실은 부정될 수 없다.⁸⁾ 특히 북한도 휴전이 성립된 직후 군사적 통제선으로 유엔측의 NLL과 ‘유사한’ 해군경비구역선을 설정하였으며⁹⁾ 1963년 5월 군사정전위원회 168차 회의에서 북한 간첩선의 NLL 월선과 침투에 대해 항의하는 유엔측에 NLL을 넘지 않았다고 주장함으로써 NLL의 존재와 준수 태도를 보였고, 국제민간항공기구(ICAO)가 1993년 5월 NLL에 준해 조정된 한국의 비행정보구역 변경안을 공고하고 이 안이 1998년 1월 발효되었음에도 불구하고 이에 대해 이의를 제기하지 않았다.¹⁰⁾ 남북 간에도 1984년 9-10월 북한의 대남 수해지원 물자 수송선박과 남한의 호송선단이 NLL 선상에서 상봉하였으며, 1992년 발효된 남북기본합의서에는 쌍방이 기존에 관할해온 구역이 해상불가침구역으로 명기되었다.

남한의 실효적 지배와 북측의 묵인하는 듯한 태도에 따라 NLL이 사실상의 경계선으로 기능하면서 정전체제의 유지에 기여해 왔다고 하더라도 NLL이 법적 요건을 갖춘 해상경계선이 되는 것은 아니다. 휴전 이후 남북이 서해 ‘해상경계선’에 합의하고 이를 문서로 공표한 적이 없기 때문이다.¹¹⁾

정전협정에 누락되었던 서해 해상경계선과 관련된 추가적 합의가 있었던 것도 아니며 특히 정전협정 발효 이후 유엔군측과 북한군 사이에 30개의 후속합의가 만들어졌지만 NLL에 대한 사항은 존재하지 않는다.¹²⁾ 남북기본합의서에도 해상불가침 경계선이 확정될

3) 김영구. “북한이 주장하는 서해 해상경계선과 통항질서에 대한 분석.” 「서울국제법연구」, 제7권, 제1호(2000), p. 3.

4) 국방부는 북한이 행동한 정황자료를 감안하여 “어떤 방법으로든지 직간접적으로 북한측에 통보되었다.” 고 본다(국방부 정책기획관실. “북방한계선에 관한 국방부의 입장: 해군력 미약했던 북한에 NLL은 유용한 선.” 「국방일보」, 2007년 7월 3일자). 그러나 이는 NLL 관련 사항이 공식적으로 북측에 통보되지는 않았음을 의미하기도 한다.

5) 국방부 정책기획관실. “북방한계선에 관한 국방부의 입장: 남북 간 우발적 무력충돌 방지 위해 설정.” 「국방일보」, 2007년 7월 2일자.

6) 국방부 군비통제관실. 「북방한계선에 관한 우리의 입장」(서울: 국방부, 2002), p. 14; 제성호, 앞의 글, p. 118에서 재인용.

7) 이와 관련 1996년 7월 16일 이양호 당시 국방부장관이 국회본회의 대정부 질문에 대한 답변과정에서 “서해에서 함정이 내려온 것은 정전협정 위반이 아닙니다....(NLL은) 정전협정하고는 관계없이 우리가 설정한 선이다...엄밀히 따지면 그것은 공해상에 우리가 일방적으로 그어놓은 선입니다....(북한이 넘어와도 괜찮다는 것입니까?) 그렇지요. 이것은 정전협정하고 관계없이 우리어선 보호를 위해서 또 우리 해군함정이 북측 가까이 못 가게 하기 위해서 우리가 그어놓은 선이다...그러니까 그것은 공해상에 그어놓은 선입니다.”라며 북한의 함정이 NLL을 월선해도 정전협정 위반이 아니라고 언급한 것은 NLL이 정전협정과 직접적인 관련성이 없으며 경계선도 될 수 없음을 시사한다(“제180회 국회 국회본회의 회의록 제7호.” p. 65. http://likms.assembly.go.kr/kms_data/record/data1/180/180za0007b.PDF#page=1, 검색일: 2010년 9월 20일).

8) 정태욱. “서해 북방한계선은 누구를 위한 선인가?” 「역사비평」, 통권 88호(2009년 8월), p. 119.

9) 김영구, 앞의 글, p. 20.

10) 비행정보구역은 조난 항공기에 대해 탐색 및 구조임무가 발생하기 때문에 통상 해당국가의 주권이 미치는 구역에 따라 설정되는 것이 관례이지만, 해당 국가의 영토와 영해를 확정하는 의미는 없다(제성호, 앞의 글, p. 120).

11) 특히 남한도 「영해및접속수역법」(1996년 8월 1일 시행)이나 동법 시행령(2008년 1월 20일)에 NLL과 관련된 규정을 명시하지 않고 있다.

12) 정태욱, 앞의 글, p. 119.

때까지 기존의 관할 구역을 해상불가침 ‘구역’으로 지정하되 남과 북의 해상불가침 ‘경계선’은 앞으로 계속 협의한다고 명시되어 있다. 이는 서해 5도 주변수역의 관할권 문제에 대한 남북 간의 잠재적 분쟁이 현실적으로 표출되었으며 그것이 아직 해결되지 않고 있음을 의미한다.¹³⁾

북한은 1973년 10-11월 자신들의 신장된 해군력을 바탕으로 서해사태를 촉발하고 12월 1일 열린 군사정전위원회 346차 본회의에서 공식적으로 부인하기 전까지, NLL을 묵인하는 듯한 태도를 보인 것으로 보이지만, 실제로는 그 이전에도 NLL을 꾸준히 침범하였다. 1956년 11월 남측 공군기 2대 피습, 1957년 5월·1958년 4월 어선 피랍, 1960년 7월 식량운반선 피격과 8월 초계정 피격, 1961년 3월·1962년 12월 해군함정 피격, 1964년 3월·1965년 10월·1968년 6월 어선 피랍, 1970년 6월 해군 방송선 피랍과 7월 어선 피랍, 1971년 1월 어선 피격, 1972년 2월 어선 피랍 및 피격 등이 그것이다.¹⁴⁾ 1973년 이후에는 대표적으로 1999년 6월 1차 연평해전, 2002년 6월 2차 연평해전, 2009년 11월 대청해전이 있다. 특히 정부의 발표에 따르면¹⁵⁾ 올해 3월 발생한 천안함 사건은 북한의 소형잠수정이 어뢰를 발사해 남한의 초계함을 격침시킨 군사도발이었다. 또한 북한은 1999년 9월 2일 서해 NLL은 무효라며 서해 해상경계선을 일방적으로 선포하고¹⁶⁾ 2000년 3월 23일 서해 5도 통항질서를 발표하였다.¹⁷⁾

이러한 사실은 두 가지 함의를 갖고 있다. 첫째는 북한이 그 동안 NLL을 묵인해 왔기 때문에 국제법적으로 인정되는 영역권의 응고설에 따라 NLL이 유효한 경계선이라는 주장이 성립되기 어렵다는 점이다. 북한의 묵인 여부가 불확실하기 때문이다. 이는 유엔군측과 북한 간에 NLL에 대한 묵시적 합의가 형성되어 NLL이 특별 관습법적으로 경계선의 효력을 갖는다는 주장도 성립되기 어려움을 의미한다. NLL에 대한 북한의 태도에서 관습법이 성립되기 위해 필요한 불변하고 획일적인 ‘일반적 관행’과 ‘법적 확신’이 존재하는지가 의문스러워지기 때문이다. 물론 집요하게 반대하는 자에 대해 관습법이 성립되지 않는다는 점까지 감안하면 의문은 더욱 커지게 된다. 즉 NLL이 관습법적 요건을 충족시킬 수 있는지가 의문스러운 것이다.¹⁸⁾

둘째 서해 NLL 주변 수역이 분쟁수역이라는 사실이다.¹⁹⁾ NLL이 남북한이 합의하고 국제사회가 공인한 해상경계선이 될 수 없기에 NLL 수역은 경계선이 확정되지 않은 수역인데다, 직접 관련된 당사자인 북한이 NLL의 무효를 선언하고 이를 실질적으로 관철시키기 위한 군사적 움직임을 점차 강화하고 있는 상황에서 NLL 수역이 분쟁수역이 아니라고 할 수는 없는 것이다. 이런 상황에서 정전체제 하의 잠정조치에 불과한²⁰⁾ NLL과 사실상 분쟁수역으로 변한 그 주변수역을 현재와 같은 상태로 유지하기 위해서는 정치적 절충이나 군사적 역량에 의존할 수밖에 없는데, '정치적 절충'이 거부되거나 성과를 내지 못하면 결

13) 최중화 외, “北方限界線과 西海 5島 周邊水域의 海洋法問題.” 『水産海洋教育研究』, 제16권, 제1호(2004), p. 114.

14) 서주석, 앞의 글, p. 53.

15) 이명박 대통령 담화, 2010년 5월 24일자; 국방부, 「합동조사결과보고서: 천안함 피격사건」(서울: 국방부, 2010).

16) “조선인민군 총참모부 특별보도.” 『조선중앙통신』, 1999년 9월 2일자.

17) “조선인민군 해군사령부 <5개섬통항질서> 공포.” 『조선중앙통신』, 2000년 3월 23일자.

18) 제성호, 앞의 글, p. 126.

19) 정태욱, 앞의 글.

20) 제성호, 앞의 글, p.113.

국 군사력을 통한 현상유지만 남게 된다.²¹⁾ 즉 NLL과 그 주변수역은 분쟁에서 벗어나지 못하고 한반도와 동북아의 불안정 진원지로 계속 남게 되는 것이다.

2) NLL 주변수역의 특징

NLL 주변수역은 여러 가지 가치를 지니고 있다. 무엇보다 안보적 측면에서 중요한 의미를 지니고 있지만 그에 못지 않게 생태 환경적 가치와 경제적 가치를 동시에 지니고 있다. NLL 주변수역이 여러 가지 측면의 가치들을 지니고 있다는 점은 향후 NLL과 그 주변수역에 대한 정책방향과 관련해서도 매우 중요한 함의를 지닌다. 승자와 패자로 갈리는 갈등과 대결의 측면뿐 아니라 남과 북이 상생하고 협력할 수 있는 기반이 존재할 수 있기 때문이다.

(1) 안보적 가치

먼저 안보적 가치는 당초 NLL의 설정 취지에서 보듯 정전협정의 미비점을 보완함으로써 정전체제를 안정적으로 유지하기 위한 노력과 밀접히 연관된다. 한반도는 법적으로 여전히 전쟁 중이다. 실제로 전쟁이 진행되지는 않고 있으나 평시가 아니라 전시가 연장된 상황인 것이다. 이런 상황에서 NLL의 설정이 군사적 통제목적이었다면 NLL 수역은 정전체제 하에서 교전 당사자의 정당한 권한으로 인정되는 전쟁수역 또는 방어수역에 해당할 수 있다.²²⁾

NLL이 남북 간의 군사적 접촉을 제한하는 물리적 통제선으로 작용해 왔다는 점도 안보적 가치를 보여준다. NLL 설정초기에는 북한의 해군력이 미미한 상황에서 유엔측 해군과 공군의 복상을 제한함으로써 불필요한 충돌을 방지하고 정전협정의 이행을 촉진하기 위한 노력이 기울여졌다. 북한이 해군력을 회복해가면서 남측으로 활동영역을 넓히는 시기에는 이를 억제하는 역할을 수행하였다. 이는 NLL과 그 주변수역이 북한의 남진을 막아 남한의 안보 특히 수도권의 안전을 확보하는데 매우 중요한 역할을 수행해 왔으며 그와 같은 기능을 수행할 위치를 점하고 있음을 보여준다.

현실적으로도 NLL과 그 주변수역은 수도권의 안보에 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. NLL과 그 주변수역은 북한의 기습적인 공격으로부터 수도권을 보호할 수 있는 전략적 완충지대이다. NLL이 무력화되면 인천 인근 덕적도까지 무너져 인천 앞바다가 위협을 받게 되며 인천공항과 인천항, 나아가 수도권 안보까지 흔들리고 위협받는 상황이 된다.²³⁾ NLL은 또한 북한군의 움직임을 적극적으로 억제하는 기능을 수행한다. 서해 5도 지역에 배치된 군사력은 북한의 턱 밑에 비수를 들이대고 있는 형국이다. 서해 5도를 비롯해 NLL 및 그 수역에 배치된 남한의 군사력은 장산곶, 사곶, 해주항 등에 배치된 북한군의 움직임을 파악하고 기동을 현격하게 제한한다. NLL과 그 수역은 북한군의 움직임을

21) 최종화 외, 앞의 글 p. 118.

22) 제성호, 앞의 글, p. 126.

23) 유용원, “NLL 무너지면 인천 앞바다까지 위협.” 『조선일보』, 2007년 10월 13일자.

억제하면서 수도권에 완충지대를 제공한다는 점에서 매우 중요한 군사전략적 가치를 지니고 있는 것이다. 이런 점에서 NLL과 그 수역이 지닌 안보적 가치는 부정될 수 없다. NLL 및 그 수역과 관련된 정책도 이러한 점을 우선적으로 고려할 수밖에 없다.

(2) 생태·환경적 가치

NLL과 그 주변수역은 안보적 가치 이상으로 생태·환경적 가치를 지니고 있다. 이는 해상뿐 아니라 연안지역까지 포함할 때 더욱 분명해진다.²⁴⁾ 우선 멸종 위기종 1급과 천연기념물 등으로 지정·보호되는 동물들이 다수 서식하고 있다. 조류 중에서 멸종 위기종 1급 동물로 저어새, 흰꼬리수리, 매, 검독수리 등이 있고 천연기념물인 황새와 장산곶매 등이 있다. 포유동물로 고래류와 함께 백령도 지역에서는 멸종 위기종 2급 동물인 물범, 한강 하구 인근 지역에서는 멸종 위기 야생동물 1급인 수달도 서식하고 있다.

〈서해연안 접경지역 조류출현 현황〉

구 분		조류 분포 현황
남한	한강하구	· 멸종위기종 1급 동물 : 저어새, 흰꼬리수리, 매, 검독수리 4종 · 멸종위기종 2급 동물 : 재두루미, 개리, 큰기러기, 물수리, 솔개, 말뚝가리, 독수리, 잣빛개구리매, 흰목물떼새, 흑두루미, 흰죽지수리, 큰말뚝가리, 털발 말뚝가리, 새홀리기, 참매, 알락꼬리마도요 16종 · 천연기념물 : 재두루미(제250호), 개리(제325호)
	백령도	· 맹금류 및 도요류 · 천연기념물 : 황새(제199호), 장산곶매(제243호)
	강화도	· 노랑부리백로, 흰물떼새, 왕눈물떼새, 개펄, 쯤도요, 민물도요, 붉은어깨도요, 흑꼬리도요, 큰뒷부리도요, 마도요 등 희귀조류
북한		· 저어새 약 200개체 · 흰두루미 146개체 · 왜가리, 흰두루미, 재두루미, 백로 서식지 일부 천연기념물로 보호

* 남정호 외, 위의 책, p. 39.

서해 연안 접경지역에는 천연기념물이나 습지를 보호하기 위한 보호구들도 약 70개가 존재한다. 남한의 경우 도서 지역에서 발견되는 희귀 동식물을 중심으로 천연기념물이나 멸종 위기종 보호를 위한 보호구들을 지정하고 있으며, 북한의 경우는 복잡한 해안선을 따라 습지가 발달해 있어 습지보호구나 천연기념물 보호구들을 지정하고 있다.

24) 서해연안 접경지역의 생태·환경과 경제적 가치에 대해서는 남정호 외, 「서해연안 해양평화공원 지정 및 관리 방안 연구(Ⅲ)」(서울: 한국해양수산개발원, 2007)을 주로 참조.

특별지대 설치와 관련하여 경제특구 건설 지역으로 거론되었던 해주시와 강령군의 경우 두 도시를 합한 인구가 38만명 정도에 이른다. 인천과 개성, 해주(강령군 포함) 지역 전체 인구는 310만여명이며 더 넓은 범위로 인천과 김포시, 황해남북도 인구를 합하면 740여 만명에 이른다.

〈서해연안 접경지역 행정구역 및 인구현황〉

구분	행정구역	인구(명)	비 고
남한	인천광역시	옹진군	17,379 ○ 어가 26.5%, 농가 26.4%, 기타 47.1% * 연평면(대소연평도/북한과 3.4km) - 932 세대/꽃게, 굴, 바지락 * 백령면(백령도/북한과 16km) - 2,409 세대/까나리, 멸치, 전복, 해삼 * 대청면(대소청도) - 535 세대/주민 80% 어업 종사
		강화군	67,049 ○ 농가 30.2%, 어가 1.5%, 기타 68.3%
		(전체)	2,758,431 ○ 산업별 고용: 광공업(제조): 22.9% SOC·서비스: 76.2%, 농림어업: 0.9%
	경기도	김포시	233,083
북한	황해남도	해주시	273,300 ○ 해주공업지구(시멘트, 제련)/해주항
		강령군	106,827 ○ 지방공업(광석채굴), 농산업
		룡연군	90,102 ○ 식료품공업, 수산업, 축산업
		태탄군	64,258 ○ 채굴업(철), 수산업, 지방공업
		옹진군	152,878 ○ 중앙공업(유색금속채굴), 식료품공업, 수산업
		벽성군	90,753 ○ 농업, 식료품공업
		청단군	142,607 ○ 중앙공업(카리장석·흑연·황철석 채굴), 농수산업
		연안군	158,845 ○ 농업, 축산업
		배천군	159,826 ○ 중앙공업(유색금속채굴), 일용품공업, 농산업
	(전체)	2,113,672	
	황해북도	개성시	208,440 ○ 개성공업지구
(전체)		2,310,485	
총계		13개 시군: 1,765,347(인천·김포·황해남북도: 7,415,671)	

* 옹진군: <http://www.ongjin.go.kr>, 검색일: 2010년 9월 20일.
 * 강화군: 2010년 1월 1일 현재(<http://www.ganghwa.incheon.kr>, 검색일: 2010년 9월 20일).
 * 김포시: 2010년 8월 현재(<http://www.gimpo.go.kr>, 검색일: 2010년 9월 20일).
 * 인천광역시 전체: 2010년 3월 31일 현재(<http://www.incheon.go.kr>, 검색일: 2010년 9월 20일).
 * 북한 인구: Central Bureau of Statistics, DPR Korea 2008 Population Census National Report(Pyongyang, DPR Korea 2009), pp. 21-22.
 * 북한 비고: 「국가지식포럼 북한정보넷」(<http://www.cybernk.net>, 검색일 2010년 9월 20일).

전반적으로 서해 접경연안 도시들의 산업적 특징을 보면, 남한의 경우 웅진군은 주로 수산업이 발달하였고 강화군은 어로구역에 대한 군사적 통제 등으로 수산업보다는 농업이 발달하였다. 북한의 경우 수산업이나 농업과 함께 중앙과 지방공업 부문의 철과 유색금속 등 채굴업이 상대적으로 발달하였고 특히 해주의 경우 시멘트와 제련 등을 중심으로 한 해주공업지구가 존재한다는 점이 주목된다.

이에 기초해 NLL 및 그 주변수역의 경제적 가치를 살펴보면, 크게 NLL 수역을 중심으로 한 수산업 부문과 NLL 수역의 연안도시들이 갖고 있는 산업적 특징으로 구분해 볼 수 있다.

먼저 NLL 수역과 관련된 수산업의 경우, 남한에서는 주로 웅진군의 수산업이 해당된다. 웅진군 연평면(대연평도와 소연평도)의 경우 북한과 불과 3.4km 떨어져 있으며 꽃게와 굴, 바지락 등의 수산물을 생산하고 특히 연평어장에서 잡히는 꽃게가 유명하다. 꽃게는 정착성 어종이라 할 수 있는데 서해 NLL 주변 산란장에 주로 서식하고 있으며 꽃게 조업기는 3-6월과 9-12월이고 7-8월은 산란기로서 금어기이다. 이 꽃게 조업이 남북 간 갈등요인으로 상존하는 가운데 2000년 이후부터 중국 어선들이 NLL 인근 수역에서 꽃게 등을 남획함으로써 어족자원과 어획량의 감소를 야기하고 있다.²⁵⁾ 백령면(백령도)의 경우는 북한과 16km 떨어진 서해최북단에 위치하고 있으며 까나리와 멸치, 전복, 해삼 등의 수산물을 생산해 수도권에 공급하고 있다.

북한의 경우 서해 접경지역의 수산업은 양식업을 위주로 이루어지고 있다. 북한의 수산업은 1990년대 중반 이후 석유수입의 감소로 심각한 어려움에 빠져 있는 것으로 추정되며, 서해안 간척사업 추진에 따른 양식장 및 어장의 감소, 연근해 지역의 환경오염과 남획으로 인한 주요 어족 자원의 감소, 조선 실적의 부진으로 인한 어선부족, 어로 장비 및 기술의 낙후 등으로 어획량이 감소하는 추세에 있다.²⁶⁾

〈연평어장 꽃게 위판 현황〉

2009년 11월 30일 현재

년 도	어획량(kg)	어획고(천원)
2005	363,506 (111%)	5,075,494 (78.7%)
2006	149,427 (41%)	2,247,109 (44%)
2007	749,537 (501%)	7,416,843 (330%)
2008	2,287,313 (305.1%)	14,505,195 (195.5%)
2009	2,958,839 (129.3%)	21,364,145 (147.3%)

* 웅진군청(<http://www.ongjin.go.kr>, 검색일: 2010년 9월 20일)

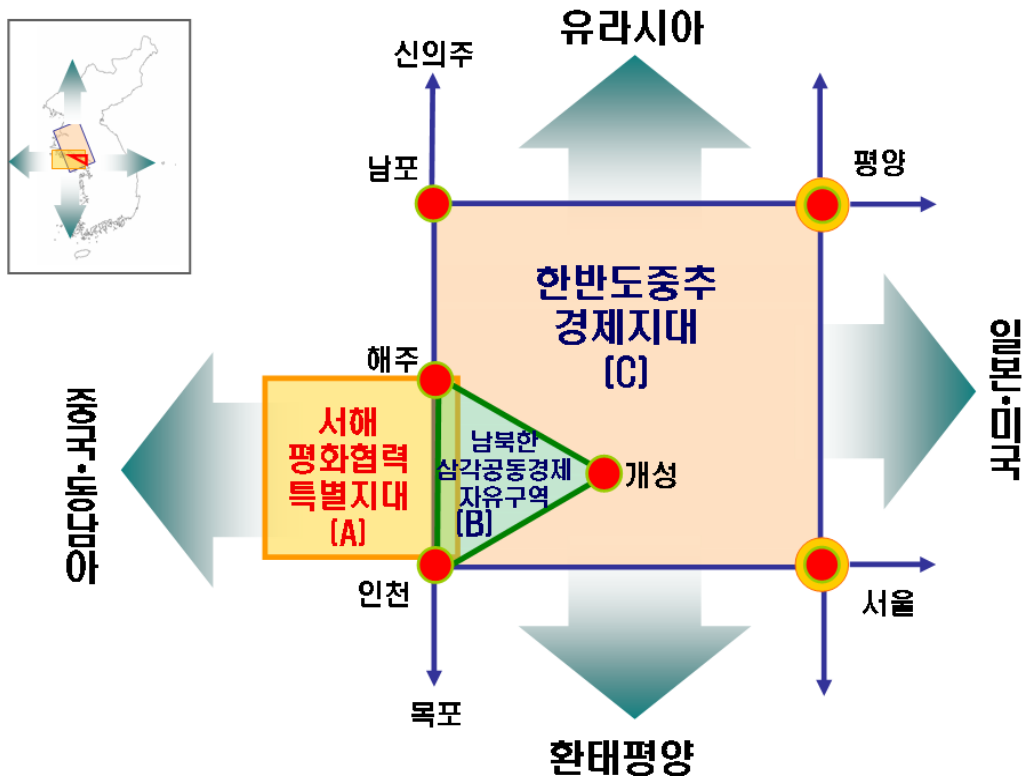
다음으로 경제적 가치만을 따진다면, NLL 및 그 주변수역과는 비교가 되지 않을 만큼

25) 올해 5월 꽃게 조업기에도 NLL 인근 수역에서의 중국어선 조업문제는 여전히 나타났다. 해경은 당시 일일 평균 400여 척의 중국 어선들이 서해 북방한계선(NLL)을 넘어 불법 조업을 하고 있는 것으로 파악하고 있었으며, 지역별로는 웅진군 연평도 북쪽 150여척, 대청도 동쪽 100여척, 백령도 북동쪽 해상에 50여척 등의 중국어선이 NLL 근해에서 조업했던 것으로 알려졌다(김봉수, “서해 꽃게 대풍에 중국어선 불법조업 기승.” 『아시아경제』, 2010년 5월 17일자).

26) 황진희 외, 「남북한 해양 접경지역 공동 활용방안」(서울: 한국해양수산개발원, 2009), p. 48.

큰 비중을 차지하는 것이 연안도시들의 산업적 특성이다. 앞서 살펴본 생태·환경자원을 포함하여 지역 내 자원 활용을 극대화할 수 있는 산업·관광·수산·가공·물류·서비스·국제비즈니스 단지 등 다양한 개발이 이루어질 수 있다. 특히 남북 간에 초국경적 협력관계를 발전시킬 때 개별 도시들이 지닌 잠재적 역량이 극대화되면서 이전과는 비교되지 않을 만큼 큰 한반도와 동북아차원의 시너지효과가 창출될 수 있다. 남북 간에 생태·환경, 해양관광, 해양산업, SOC 개발 등의 분야에서 다양한 협력관계들을 발전시킬 수 있다. 이와 관련 2007년 남북정상회담에서 합의된 서해평화협력특별지대를 기초로 남한의 인천광역시와 북한의 개성시 및 해주시가 삼각벨트를 형성하면서 연계발전하는 경우, 아래 그림과 같이, 同삼각벨트는 한반도의 중추경제를 형성하면서 한반도를 동북아의 지중해로 전환시킬 수 있다는 평가도 존재한다.²⁷⁾

〈서해평화협력특별지대·남북한 삼각 경제자유구역·한반도중추경제 구상〉



* 국토연구원. 위의 글. p. 3.

27) 국토연구원. “한반도와 동북아 공동시장 차원에서의 서해평화협력특별지대의 비전과 발전구상.” 「국토정책 Brief」, 제159호 (2007) 참조.

3. 기존 평화정착 노력의 성과와 한계

서해 NLL과 그 주변수역에서 평화를 정착시키기 위해 이명박 정부 출범 이전까지 주로 노태우 대통령과 김대중·노무현 대통령 재임 시기에 전개된 기존 정책은 크게 세 가지로 구분해서 살펴볼 수 있다. 첫째는 NLL이 사실상의 군사분계선 역할을 하고 있다는 점을 확인함으로써 분쟁을 방지하고 향후 문제의 근원적 해결을 위한 계기를 마련한 것이었다. 둘째는, 그러한 바탕에서 우발적인 충돌을 방지함으로써 발생 가능한 분쟁을 실질적으로 줄이기 위한 초보적 장치들을 마련하는 것이었다. 셋째는 NLL 수역에서 분쟁을 방지하기 위한 협력과제들을 발굴함으로써 NLL 수역의 성격을 근본적으로 전환시키기 위한 시도였다. 이 가운데 첫째와 둘째는 주로 안보적 측면에서 전개된 정책이었다면, 셋째는 생태·환경적, 경제적 측면에서 추진된 정책이었다. 남북 간 합의사항들이 제대로 이행되지 않았다는 문제점이 있음에도 불구하고, 전체적인 방향은 NLL 및 그 주변수역 문제를 근본적으로 해결하기 위한 징검다리들이 만들어지는 과정이었다.

한편 이러한 노력들은 다른 지역이나 분야에서 포괄적으로 교류협력을 추진하면서 신뢰를 구축하고 긴장을 완화시키기 위한 노력들과 병행되었다. 특히 북한 핵문제 해결과 밀접히 연계되었지만 한반도에서 정전체제를 평화체제로 전환시키기 위한 적극적인 노력이 전개되었다. 이는 서해 NLL 수역에서의 긴장완화와 협력 조치들이 만들어질 수 있는 분위기 조성에도 크게 기여하였다고 볼 수 있다. 2000년 6월 1차 정상회담과 ‘남북공동선언’이 남북관계 발전의 원칙을 마련하였다면 2005년 9.19 공동성명과 2007년 2.13 및 10.3합의는 북핵문제 해결뿐 아니라 한반도의 평화체제 구축과 동북아 안보협력을 위한 틀을 제시함으로써 평화체제를 향한 중요한 계기들을 마련하였고, 2007년 10월 2차 정상회담과 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’은 한반도의 항구적 평화정착과 남북협력관계의 전면적 발전을 위한 구체적 구상들을 담고 있다.

1) NLL 위상 확인

먼저 남북한이 NLL의 위상에 대해 확인한 것은 1992년 발효된 남북기본합의서이다. 남북은 1992년 2월 발효된 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’에서 남북관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 규정하고 “현정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현군사정전협정을 준수”한다는데 합의하였다. 남북은 또한 쌍방 간 무력불사용 및 분쟁의 평화적 해결 원칙과 함께 “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역”으로 한다는데 합의함으로써 사실상 NLL이 잠정적으로 사실상의 경계선의 역할을 할 수 있다는 점을 확인하였다. 특히 남북은 1992년 9월 발효된 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’의 제2장 남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서 ‘에서 “남과 북의 해상불가침 경계선

은 앞으로 계속 협의” 한다는데 합의함으로써 대화를 통해 서해 해상불가침 경계선을 획정할 수 있는 단초를 마련하였다. 남북기본합의서의 해상 불가침 구역에 대한 합의는 2007년 11월 개최된 2차 남북국방장관회담에서 다시 확인되었다. 당시 채택된 ‘남북관계발전과 평화번영을 위한 선언 이행’을 위한 남북국방장관회담 합의서 ‘에 “쌍방은 지금까지 관할하여 온 불가침경계선과 구역을 철저히 준수” 하기로 하였으며 “해상불가침 경계선 문제와 군사적 신뢰구축 조치를 남북군사공동위원회를 구성·운영하여 협의·해결” 해 나간다고 명시되었다.

그러나 서해 해상 경계선 획정문제는 남북 군사당국간 회담에서 꾸준히 제기되고 있음에도 불구하고, 결과적으로 북한이 ‘충돌을 일으키는 쌍방의 모든 주장들을 대범하게 포기한데 기초하여 내외가 공인하는 법적, 제도적 요구에 맞게 새로운 서해해상군사분계선을 설정 ‘하자고 주장하는데 대해, 남한은 NLL 및 그 주변수역의 안보적 가치 등을 감안, ‘ 기존 남북 간 관할 수역과 그 기준선인 NLL의 존중과 준수 ‘ 입장을 견지함으로써 해법을 찾지 못하고 있다.

2) 우발적 충돌방지 조치

분쟁을 실질적으로 줄이기 위한 구체적 조치로는 관련 정보를 교환하고 우발적 상황에 대비한 통신체계를 구축하는 것이었다.²⁸⁾ 남북 간에 우발적 사태에 대비한 통신체계 구축은 1970년대 초로 거슬러 올라간다. 1972년 ‘남북공동성명’에서 남북은 상호 “무장도발을 하지 않으며 불의의 군사적 충돌사건을 방지하기 위한 적극적인 조치를 취하기로 합의” 하고 “돌발적 군사사건을 방지하고 남북 사이에 제기되는 문제들을 직접, 신속 정확히 처리하기 위하여 서울과 평양 사이에 상설 직통전화를 놓기로 합의” 하였다. 이는 물론 군사당국 간 통신연결은 아니었다.

남북은 이후 1992년 남북기본합의서에서 “우발적인 무력충돌과 그 확대를 방지하기 위하여 쌍방 군사당국자 사이에 직통 전화를 설치·운영” 하기로 합의하고 관련 부속합의서에서는 쌍방의 오해나 오인, 실수 또는 불가피한 사고가 무력충돌로 이어지지 않도록 통보하기 위한 신호규정 마련, 선박이나 비행기 등이 불가피하게 상대 관할 구역을 침범했을 때 빠른 시일 내 귀환, 불가침의 이행과 준수를 위한 합의사항을 위반했을 때 공동 조사와 재발방지대책 강구, 남측 국방부장관과 북측 인민무력부장 간 군사직통전화 설치·운영 등 구체적인 사항을 적시하기도 하였다. 1992년 합의는 남북 군사당국 간에 우발적 충돌 등을 방지하기 위한 다양한 수단들을 강구하고 있다는 점이 특징이다. 그러나 이러한 합의들이 제대로 이행되지 못한 것은 1970년대나 1990년대 모두 마찬가지였다.

남북 간에 우발적 충돌방지를 위한 조치들이 실질적으로 운영된 것은 2004년부터이다. 남북은 2004년 6월 3-4일 2차 장성급회담을 갖고 ‘서해해상에서 우발적 충돌방지 조치와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서’ 를 채택하

28) 남북 간 비공개 대화채널도 우발적 충돌방지나 사후 수습 등을 위해 활용되었으나, 이는 서해 NLL 문제해결보다는 포괄적인 신뢰구축과 평화정착을 위한 노력의 일환이었으며 특히 서해 NLL 문제를 관장하는 군사당국 간 채널이 아니라는 점에서 이 글에서는 다루지 않는다.

었다. 당시 남북은 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거와 함께 서해 상에서의 우발적 충돌을 방지하기 위해 ①함정들이 서로 대치하지 않도록 철저히 통제, ②상대측 함정과 민간 선박에 대하여 부당한 물리적 행위 금지, ③함정간 상호대치 방지 및 오해가 없도록 국제상선공통망 활용, ④보조수단으로 기류 및 발광신호규정 제정·활용, ⑤불법조업선박의 동향에 관한 정보 교환에 합의하고 그해 8월 15일까지 쌍방 통신 연락소를 설치하기로 합의하였다. 이는 우발적 충돌을 방지하기 위한 쌍방의 준수사항과 함께 현장에서의 함정 간 통신과 서해 지구 통신연락체계를 구축하기로 합의한 것이다. 이러한 합의에 따라 6월 14일 남북 함정 간 시험통신이 성공적으로 이루어졌다. 서해상 우발충돌 방지를 위한 서해지구 통신망은 2005년 8월 10일 시험통신이 성공적으로 실시됨으로써 개통되었고, 하루 두 차례 시험통신 점검과 제3국 불법조업 선박의 정보자료 교환에 활용되었다. 그러나 서해지구 통신망은 2008년 5월부터 통화 상태가 불량해 가동이 중단되었으며²⁹⁾ 국제상선공통망을 이용한 함정 간 통신도 북한이 호응하지 않아 중단되었다.³⁰⁾

3) 협력을 통한 해법 모색

남북 간 협력과제를 적극적으로 발굴하여 NLL 수역의 성격을 전환시킴으로써 분쟁을 근원적으로 해결할 수 있는 길을 열고자 했던 노력과 시도들은 남북해운협력과 공동어로 및 서해평화협력특별지대 구축 구상으로 나타났다.

먼저 남북해운협력은 2004년 6월 3-5일 간 평양에서 열린 남북경제협력추진위원회 제 9차 회의를 통해 남북장관급회담 수석대표가 서명한 '남북해운합의서 및 부속합의서가 교환되고 2005년 8월 1일 발효됨으로써 본격화되었다. 당시 남북은 남북해운합의서 및 부속합의서를 채택하면서 남북간 해상항로를 민족내부항로로 규정하고 남북 각각 7개 항구간 항로를 개설하며, 항만 내에서 자기측 선박과 동등한 대우를 상대측 선박에 부여하고 해양사고 시 상호협력하기로 하였다. 이때 지정된 남한 항구는 인천·군산·여수·부산·울산·포항·속초항이었으며 북한 항구는 남포·해주·고성·원산·홍남·청진·나진항이었다. 인천항과 해주항이 항로개설 항구로 지정됨으로써 남북한 선박이 서해 NLL 수역을 통해 해주항과 인천항에 입항할 수 있는 길이 열리게 되었다. 이에 따라 이전까지 제3국적 선박에 의존하던 남북 간 교역물자 운송을 남북의 국적선들이 직접 운송할 수 있게 되었다. 그 결과 2005년 8월 23일 해운합의서 및 부속합의서가 발효된 이후 처음으로 국적선 두 척이 모래운반을 위해 해주항에 입항하게 된다. 이는 순수 상업적 물자를 운송하기 위해 남한 선박이 북한 항만에 입항한 첫 사례이기도 하였다. 현재 해주항과 인천항 간에는 남북한의 국적선과 중국 등 제3국 선박이 운항하고 있다. 2005년 남북 간 해운합의서가 발효된 이후 국적선이 운항하기 시작하여 2006년에 들어서면 국적선이 대부분을 차지한다.

29) 김귀근. "남북 군사직통망 9회선...5월부터 서해지구 불통." 「연합뉴스」, 2008년 10월 6일자. 2005년 8월 서해지구 통신망이 가동됨에 따라 동·서해지구 통행지원을 위해 2003년 12월 개통한 남북 군 상황실 6회선, 서해 우발충돌 방지를 위해 2005년 8월 개통한 남북 통신연락소간 3회선 등 남북 군사당국 간 통신망은 9회선이 가동되었다.

30) 김태영 국방부장관 기자회견, 2010년 5월 24일자.

〈인천-해주 간 선박운항 횟수〉

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년(8월)
해주→인천	1,331	3,211	4,433	2,647	474	266
인천←해주	1,277	3,163	4,413	2,656	480	257
총계(편도)	2,608	6,374	8,846	5,303	954	523

* 인천지방해양항만청 항만운영정보시스템 특정 국가 항구 입출항 현황

인천항과 해주항 간의 해운협력이 NLL 수역이 지닌 해상교통로로서의 이점을 활용하여 실질적으로 진행된 협력사업이었다면, 공동어로와 서해평화협력특별지대 구축은 남북 간의 원칙적인 합의에도 불구하고 실질적으로 진행되지 못하고 현재로서는 좌초된 사업들이다. 먼저 서해 NLL 수역에서의 남북공동어로의 경우 남한 정부가 북한에 제의한 것은 1982년으로 거슬러 올라간다. 당시 전두환 정부는 1982년 1월 22일 민족화합민주통일방안을 발표한데 이어 2월 1일 20개 항에 걸친 남북협력과제들을 북한에 제의하였다. 여기에 설악산과 금강산을 묶어 자유관광지역으로 공동개발하고 자유교역을 실시하기 위해 인천항과 진남포항을 우선적으로 개방하며 자연자원을 공동으로 개발하고 이용하고, 비무장지대 군사시설을 완전히 철거하며 군비통제조치를 협의하고 군사책임자간 직통전화를 설치하여 운용하는 것과 함께 남북공동어로수역을 설정하자는 제안이 포함되었다.³¹⁾ 남북은 또한 1992년 9월 17일 발효된 '남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서'의 '제3장 남북교류·협력'의 이행과 준수를 위한 부속합의서를 채택하면서 석탄·광물과 함께 수산자원도 공동개발하기로 합의하였다. 그리고 남북은 2005년 6월 제15차 남북장관급회담에서 서해 평화정착 촉진을 위해 수산협력실무협의회를 구성 운영하기로 하고, 7월에 개최된 수산협력실무협의회에서 ①공동어로 수역 및 시작 시기는 남북군사당국회담에서 합의되는데 따라 확정하고 ②공동어로기간, 어선 수, 어구, 입어로 등은 쌍방이 합의 결정하며 ③서해에서 불법어선들의 어로활동방지를 위해 출입을 통제하는 조치에 협력하기로 하는 등 수산협력 과제에 합의함으로써 구체적인 논의진전의 기반을 마련하였다.

그러나 핵심적인 사안인 공동어로 수역이 군사당국 간 회담에서 합의되지 못함으로써 결국 실현되지 못하였다. 특히 2007년 남북정상이 서해평화협력특별지대를 설치하고 그 일환으로 공동어로 수역을 설정하기로 합의하였음에도 불구하고 이어진 2차 남북국방장관 회담에서 합의가 도출되지 않았다. 당시 북한은 서해해상 평화수역 및 공동어로구역 설정 문제가 해결되지 않는다면 해주특구, 공동어로, 한강하구 등 다른 문제들도 해결하기 어렵다는 태도를 보였고 남한은 현 NLL을 인정하는 조건 하에서 공동어로구역을 먼저 설정하고 향후 평화수역으로 확대 발전시키자는 입장을 견지함으로써 합의가 도출되지 못하였다. 공동어로 수역과 함께 서해평화협력특별지대의 핵심적인 구성요소 중 하나인 평화수역 설정 문제도 장성급회담으로 넘겨졌으나 12월 개최된 제7차 남북장성급회담에서도 합의가 도출되지 않았다.

31) 김형기, 「남북관계 변천사」(서울: 연세대학교 출판부, 2010), pp. 105-106.

공동어로 수역은 경제적 이익을 매개로 평화를 정착시키기 위한 구상이다. 즉 안보적 가치보다는 경제적 가치를 중심으로 협의되어야 할 사안이다. 그렇게 해야만 공동어로사업이 서해 NLL 및 해상경계선 획정 문제로 인해 좌초되지 않고 소기의 목적을 달성할 수 있는 것이다. 즉 남북 양측이 공동어로수역의 설정은 해당수역에서의 해양생물자원의 공동이용 및 관리를 위한 것이며, 해상경계와는 무관함을 밝히고 서해 공동어로수역의 설정은 어업문제에만 국한해서 추진해야 남북 양측이 NLL 문제로부터 벗어날 수 있으며 공동어로수역 협상과 서해 해상경계선 문제가 연계되지 않도록 관리될 수 있는 것이다.³²⁾

구체적으로는 군사당국자들이 공동어로수역을 설정하는 것이 아니라 수산관계자들이 어족자원에 대한 조사부터 실시하고 그 결과에 따라 이익을 극대화할 수 있는 구역을 찾아 내야 하는 것이다. 군사당국자들에게만 맡겨두었을 때 당초 공동어로사업 추진의 취지와 달리 NLL을 재확인하고자 하는 ‘NLL 기준 등거리 등면적’ 이상의 개념이 나오기 어렵기 때문이다. 이러한 이유로 인해 정상차원에서 공동어로를 추진하기로 합의하였음에도 불구하고, 사업은 NLL에 발목 잡혀 좌초되었다.³³⁾

해주지역과 주변해역을 포괄하는 「서해평화협력특별지대」를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진하기로 한 서해평화협력특별지대도 공동어로와 마찬가지로 마찬가지였다. 남북은 2007년 10월 남북정상 간 합의 후 11월에 열린 총리회담에서 서해평화협력특별지대추진위원회를 구성하고 그 산하에 해주경제특구협력분과위원회, 해주항개발협력분과위원회, 공동어로협력분과위원회, 한강하구협력분과위원회를 설치·운영하기로 하는 등 추진체계를 갖추었다. 그리고 남북은 그해 12월 28-29일 간 서해평화협력특별지대추진위원회 제1차 회의를 갖고 2008년 상반기 안에 서해평화협력특별지대추진위원회 2차 회의를 비롯해 해주경제특구와 개성공업지구 연계발전, 해주항 공동개발, 공동어로, 한강하구 공동개발 및 이용 문제를 협의하기 위한 분과위원회를 개최하기로 합의하였다. 그러나 더 이상 진전되지 못하였다.

서해평화협력특별지대 설치에 대한 후속논의가 진행되지 못한 가장 큰 이유는 남한의 정권교체였다. 그러나 2005년부터 협의하기 시작하였음에도 불구하고 아무런 진전을 이루지 못하였던 방식으로 공동어로 수역과 평화수역 설정을 계속 시도했던 것도 정권교체 못지않은 실패요인으로 볼 수 있다. 공동어로와 평화 수역 설정에 대한 이견이 해소되지 않은 상태에서 또 다시 이 문제가 남북국방장관회담과 장성급회담으로 넘겨졌다는 사실은 여전히 안보적 측면에서 접근하면서 NLL이라는 선에서 벗어나지 못하였음을 보여준다.

32) 성숙경, “서해 5도: 갈등수역을 평화수역으로,” 『북한해양수산리뷰』, 2009년 6월 29일, p. 2.

33) 이와 관련하여 북한이 NLL 경계선 문제를 염두에 두고 어족자원에 대한 공동조사보다 먼저 수역을 결정해야 한다고 주장하면서 군사당국간 수역설정에 대한 회담을 고집한 것이 공동어로수역이 결정되지 못한 가장 큰 이유였을 수 있다. 그러나 남한도 NLL 수호를 가장 크게 고려했다는 점에서 어로수역이 결정되지 못한 책임에서 완전히 자유롭지는 못하였다고 볼 수 있다.

4. 맺는 말: 향후 정책추진 방향

이제까지 남북은 NLL과 관련된 문제점들을 근본적으로 해결하기보다는 현상을 유지하고 관리하는데서 크게 벗어나지 못하였다. 사실상 분쟁지역으로 변한 NLL 주변 수역에서 북한은 NLL을 무력화하기 위한 시도를 지속적으로 전개해왔고, 남한은 이에 맞서 군사력에 의존해 NLL을 고수하면서 현상태를 보다 안정적으로 관리하는데 주력해 왔다. NLL 존중과 준수에 대한 재확인고 우발적 충돌을 방지하기 위한 조치들이 그것이다. 아울러 비록 발상의 전환을 통해 NLL 주변 지역 성격을 분쟁지역에서 평화와 협력지대로 전환하기 위한 시도가 있었으나 그러한 시도들도 근본적으로 NLL에 대한 집착에서 벗어나지 못하였고 결실을 맺을 시간마저 절대적으로 부족하여 의미 있는 진전을 이루지 못하였다. 그리고 이명박 정부가 출범한 뒤 우발적 충돌방지를 위한 제반 메커니즘마저 모두 붕괴되었다. 결과적으로 서해에서 분쟁을 방지할 수 있는 안정적인 발판이, 근본적이든 잠정적이든, 실질적으로 마련되지 못하였다.

이러한 상황에 처하게 된 원인은 여러 가지가 있을 수 있다. 북한의 비협조나 남한의 정권교체 등이 주요한 원인으로 지적될 수도 있다. 그러나 보다 근본적인 이유는 NLL과 그 주변수역이 지니고 있는 안보적 가치를 넘어 생태·환경적 가치와 경제적 가치를 극대화함으로써 최소한 개성공단과 같이 쌍방의 이해관계가 얽혀 어느 일방도 쉽게 포기하기 어려운 안전판을 만들어내지 못했다는 점이다. 그리고 그 이면에는 NLL이라는 군사통제선에 대한 집착이 놓여있다.

사실 남한에 살고 있는 사람이라면 어느 누구도 NLL과 그 주변수역이 지닌 안보적 가치를 부정하지 못한다. 그러나 안보적 가치에 집착하면 할수록 역설적으로 NLL 주변수역에서의 군사적 긴장은 높아진다. 이는 당초 NLL이 설정된 목적과도 배치된다. NLL이 당초 남북 간의 군사적 충돌을 방지함으로써 정전체제를 안정적으로 관리하기 위해 설정된 군사통제선이었지만 현시점에서는 한반도와 동북아의 정세를 긴장시키는 진원지가 되고 있는 것이다.

따라서 공동어로와 평화수역 설정이 실패한 지난 과정에서 보듯, 먼저 NLL에 대한 지나친 집착에서 벗어나야 한다. 그 길은 NLL과 그 주변수역이 지닌 생태·환경적 가치와 경제적 가치를 더욱 적극적으로 활용하고 극대화시키는 것이다. 이는 역설적으로 이 지역에서 긴장을 완화시키고 평화를 정착시킬 수 있는 길을 열어줄 수 있다. NLL과 그 주변수역이 지닌 가치를 새롭게 발견함으로써 NLL이 당초 설정된 목적도 달성될 수 있는 것이다.

이를 위한 정책추진 방향은 남북 간의 공유된 이익과 공통의 필요성이 갈등요인을 압도할 수 있는 일종의 공동체를 창출해 가는 것이다.³⁴⁾ 앞서 살펴보았듯이 NLL과 그 주변수역을 넘어 접경연안 도시들과 한반도의 지정학적 특수성을 긍정적으로 활용하면 남북은 갈등적 요인을 압도할 수 있는 공동의 이익을 충분히 창출할 수 있다.³⁵⁾

34) Jon M. Van Dyke et al, "The North/South Korea Boundary Dispute in the Yellow (Weat) Sea," *Marine Policy*, Vol. 27(2003), p. 154.

35) 그 과정에서 NLL 수역에 대한 경계획정 문제는 보류되는 것이 바람직하다. NLL을 경계선으로 간주하고 그 이남 수역을 영해로

이와 관련하여 해상에서는 서해평화협력특별지대 설치와 같이 특별한 구역을 설정하고 이익공유의 토대를 확대해 나갈 수 있다. 이는 교착상태에 빠진 해양경계획정 문제를 해결하기 위해 공동개발구역(Joint Development Zone, JDZ)을 설정하여 상호 이익을 극대화하는 최근의 국제적 추세와도 부합된다. JDZ는 경계획정이 불가능하거나 경계가 획정되었다 하더라도 국가 단독으로는 자원을 효과적으로 또는 균등하게 이용할 수 없는 경우에 만들어진다.³⁶⁾ 경계선이 획정되지 못하는 경우 국제적 사례를 보면 당사자들이 경계획정 문제를 보류시키고 해당 수역이 지닌 잠재적, 현실적 가치를 공동으로 활용하거나, 때로 공동개발을 위한 협정을 체결하는 과정에서 경계문제의 일부를 해결해내기도 한다.³⁷⁾

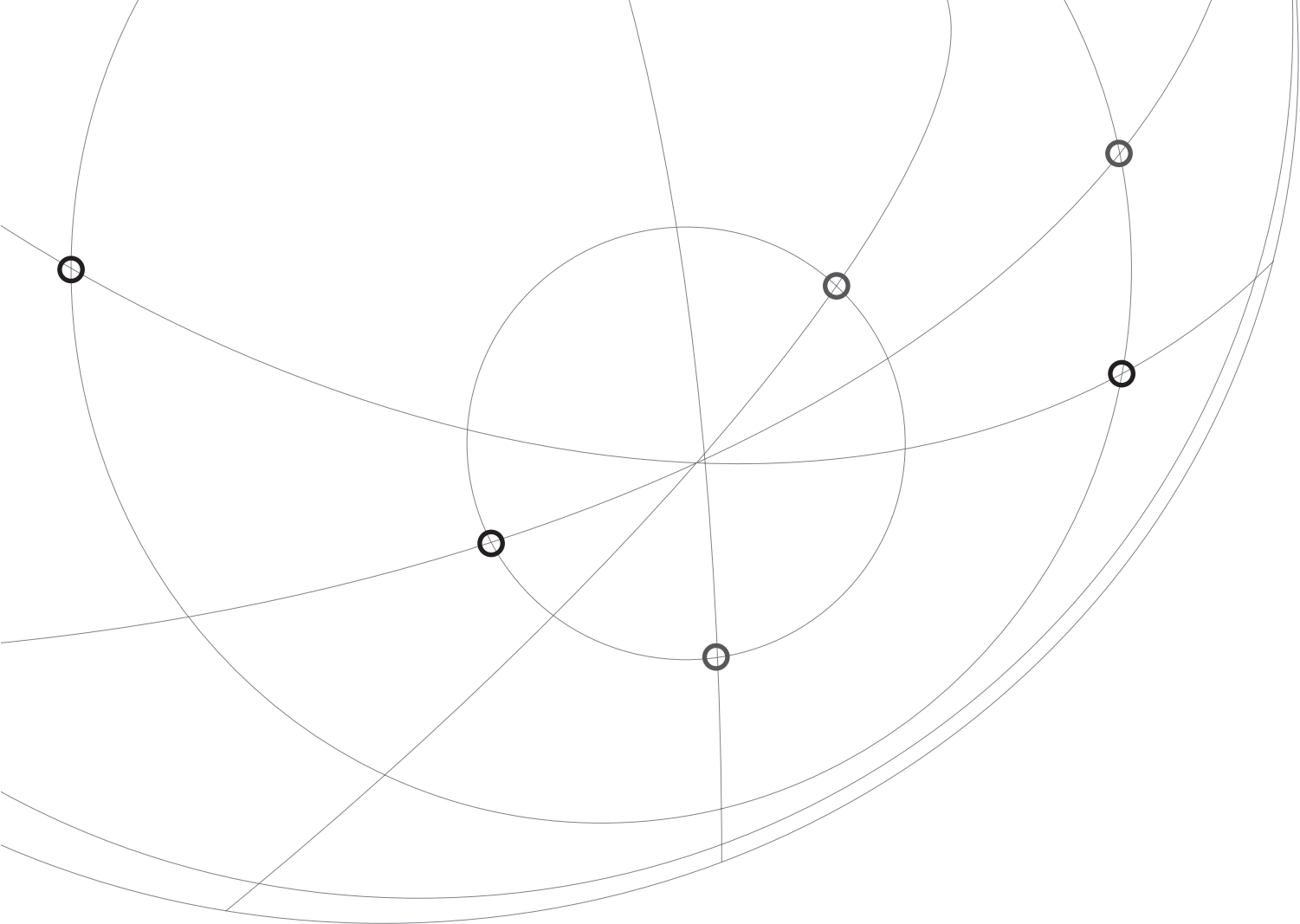
해상에서 공동의 이익을 극대화시킬 수 있는 일종의 공동체를 만들어 간다면 접경연안 도시들 간의 초국경적 협력도 적극적으로 모색될 수 있다. 이는 NLL이 지닌 경계선의 의미를 약화시키면서 지역통합을 촉진할 수도 있다. 특히 경계선이 약화되는 것은 지방행위자에게 특별한 함의를 지닌다. 원심력을 발휘하는 변경의 도시 지역에게는 오히려 발전을 위한 수단이 될 수 있다. 국경은 장애물이라기보다는 그 주위로 하나의 교류공간이 형성되는 통과지점일 수 있기 때문이다.³⁸⁾ NLL 주변수역에 존재하는 남북한의 도시들에게도 NLL은 교류공간이 통과하는 지점으로 변할 수 있다.

생각하는 국민적 정서와 여론이 팽배한 상황에서 현상변경을 시도하기에는 너무나 큰 위험부담이 뒤따르기 때문이다. 특히 최근 국제사회의 해양경계획정 사례들은 NLL을 경계선으로 관찰시키는데 어려움이 있을 수 있음을 보여준다. 해양경계선 분쟁을 해결하는 데서 섬은 제한적인 역할을 수행하며 비록 섬도 영해나 배타적 경제수역을 지닐 수 있으나 내륙이나 더 큰 섬과의 경쟁에서 완전한 구역(zone)을 인정받기 어렵다는 점과 모든 국가들은 최소한의 접근 권리를 지니거나 필요하다면 공평한 해법에 따라 접근 권한을 공유해야 한다는 점 등이 그것이다.¹⁾ 이는 북한이 주장하는 12마일 해상경계선도 서해 NLL 수역에서는 국제적 지지를 받기 어렵지만, 현재의 NLL을 해상 경계선으로 관찰시키기도 쉽지 않을 수 있다는 의미이다.(Jon M. Van Dyke et al. *ibid.* pp. 152-153).

36) J. Tanga Biang, *The Joint Development Zone between Nigeria AND Sao Tome and Principe: A Case of Joint Development in the Gulf of Guinea*, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea Office of Legal Affairs, United Nations, 2010, p. 19.

37) J. Tanga Biang, *ibid.* p. 15-16.

38) 황진희 외, 앞의 책, p. 24.



Session 02

서해평화협력 특별지대의 건설 모색

서해 NLL해역 남북공동이용 및 평화수역화 방향과 과제 / 임을출

남북공동 경제자유구역의 모색 / 강승호

10.4 남북정상선언 3주년



학술회의 자료집

서해 NLL 해역 남북공동 이용 및 평화수역화 방향과 과제

임을출(경남대 극동문제연구소)

I. 문제 제기

최근 10여년간 서해상에서는 3차례에 걸친 남북간의 교전이 있었다. 1999년 6월 15일에 일어난 ‘1차 연평해전,’ 2002년 6월 29일의 ‘제2차 연평해전’ 그리고 2009년 11월 10일 ‘대평해전’ 이 대표적인 사례들이다. 지난 3월 26일 발생한 천안함 침몰사건도 서해교전의 연장선상에 놓을 수 있을 것이다.¹⁾

이처럼 서해 5도 부근해역은 「정전협정」에서 해상경계선을 획정하지 못한 이후 잠재적인 분쟁수역으로 남아 군사적 충돌이 이어지면서 남북간 전면전의 불씨로 인식되고 있다. 따라서 서해상의 평화정착은 당파적 이해를 떠나서 가장 우선적으로 실현해야 할 우리 모두의 핵심 과제이다. 또한 남북한의 평화공존을 위해서 뿐만 아니라, 항구적인 평화협정을 체결하기 위해 반드시 해결해야 할 문제이다. 서해상에서의 해상경계선 문제가 해결되지 않고 정전협정을 항구적인 평화협정으로 전환하는 것은 불가능할 것이다. 서해 NLL 주변 해역은 경제적 측면에서도 높은 가치를 지니고 있다. 그러나 남북한의 군사적 긴장으로 서해지역 개발은 크게 지체되어 있다. 남북한 모두 지난 40여 년 동안 서해연안 개발을 제대로 하지 못한 것이다. 하지만 향후 남북관계가 진전될 경우 서해지역은 국제적으로 가장 커다란 관심을 받을 것이고, 가장 유망한 교류·협력의 새로운 중심지로 떠오를 가능성이 크다.²⁾

북한의 핵개발과 천안함 침몰 사건 이후의 경색 국면이 지속되고 있는 상황에서 남북관계의 조기 진전을 예측하기는 어렵지만, 중장기적으로는 평화적인 해결이 이뤄질 것으로 예상하고, 서해 NLL 해역 남북공동 이용 및 평화수역화를 위한 지혜를 모으기 위한 활발한 논의와 연구는 지속적으로 이뤄져야 할 것이다.

이 글은 기본적으로 서해를 평화와 공존의 바다로 만들고 전쟁 위기를 걷어내는 대안으

1) 1,2차 연평해전 이후 출범한 노무현 정부는 남북이 서로 응징과 보복을 하는 악순환 고리를 끊고자 고민하던 중 2007년 10월 이뤄진 남북정상회담에서 ‘10. 4 남북정상선언’을 이끌어내고, ‘서해특별평화지대’를 만들자는 합의를 포함시켰다. 해주와 주변해역을 포괄하는 서해평화협력지대를 설치해 공동어로구역과 평화수역을 설정하고 경제특구 건설과 해주항 활용 등의 내용이 포함되었다. 하지만 노무현 정부의 임기를 얼마 남기지 않고 합의된 10.4선언은 이명박 정부가 들어선 후 이행되지 않고 있다.

2) 조성렬, “서해평화협력지대는 NLL문제의 해법이 될 수 있는가,” 평화재단 제18차 전문가포럼, 2007년 12월 12일, pp.6-7.

로서 남북간에 합의한 서해평화협력특별지대 구상의 합의와 비전을 고찰한 뒤 이 합의를 발전적으로 이행하기 위한 향후 방향과 과제 등을 제시하는 데 목적이 있다.

II. 서해평화협력특별지대의 합의와 비전

해주를 비롯한 한강하구에서의 남북간 경제협력은 정치, 군사적 요소를 배제하면 그야말로 ‘꿈의 프로젝트’다. 모레 준설 등 남북협력사업을 통해 한강하구가 개방되면 비무장지대 전체를 물길로 띄워 언젠가는 서해와 동해를 연결할 수도 있다. 해상크루저를 띄워 한강하구와 잇게 만들면 접경지역은 그야말로 세계적인 관광지로 변신할 수 있다. 한강하구를 비롯해 비무장 접경지대는 국제사회가 인정하는 뛰어난 생태환경을 갖추고 있다. 서해 북방한계선(NLL) 주변 수역의 바다생태계도 매우 잘 보존되어 있다고 한다. 특히 한강하구에서 백령도에 이르는 해역과 북한의 연안지역에 분포해 있는 관광자원을 연계하여 서해안관광루트의 개발을 추진 할 수 있다. 생태계만 잘 보전하고, 이를 부가가치가 높은 자원으로 만들어 잘 활용하면 남북한 모두 막대한 관광수입을 기대할 수 있는 것이다.

물론 이런 장밋빛 미래상은 남북간의 지속적인 화해와 협력 토대 위에서 가능하다. 노무현 전 대통령은 ‘2007 남북정상선언’에서 가장 핵심적인, 그리고 가장 진전된 합의가 서해평화협력특별지대라고 밝힌 바 있다. 남북정상선언 제5항에 따르면 남과 북은 해주지역과 주변지역을 포괄하는 서해평화협력특별지대를 설치하고, 공동어로구역과 평화수역설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구공동구역 등을 적극 추진해 나가기로 하였다. 사실 이 몇 줄의 합의는 서해안을 가장 첨예한 긴장과 대결의 바다에서 평화와 번영의 바다로 바꿔 놓을 수 있는 충분한 잠재력을 보여준다.

〈그림-1〉 서해평화협력특별지대 남북한 합의사항



자료: 국토연구원, 2007. 내부자료.

먼저 한강하류 및 서해 남북접경해역을 역사적으로 조망해보자. 이 곳은 국토가 두 동강이 나기 이전에는 동일한 생활권역으로서 남북 주민간 인적·물적 교류가 활발하게 이루어졌었다. 또한 역사적으로 한강 하구는 수도 서울의 서해 관문의 구실을 수행했다. 결국 서해평화협력특별지대 구상은 분단 이전 상태로 돌아가는 목표 혹은 비전을 설정해도 좋을 듯하다.

한편, 고려시대에는 개경(지금의 개성)에 송나라 상인들이 자주 오고가면서 교역이 활발하게 이루어졌으며, 특히 개경에 이르는 예성강 입구에는 벽란도가 자리잡고 있어 국제교역항으로서 명성을 날렸다. 벽란도는 개경에서 30리 떨어진 항구로 수심이 깊어 당시 국제항으로 성장할 수 있었다. 따라서 한강 하구에 유람선을 띄워 예성강의 벽란도(예성항)에서 연천의 고량포까지 운항 할 수 있다. 이때 유람선이 머물 수 있는 소형 항만이 개발될 경우 관광객이 승선 할 수 있다. 주요 항만은 벽란도에서 교동항과 강화도의 강화나루를 거쳐 김포의 김포나루와 파주의 파주나루, 마지막으로 고량포에 정박할 수 있도록 항만을 개발할 수 있다.

또한 이 지역에서의 평화적인 경제협력의 추진은 남북교류협력의 활성화와 함께 환황해

경제권에서의 경쟁력을 높일 수 있다. 특히 수도권의 물류와 북한의 개성을 중심으로한 황해 연안지역의 물류를 동시에 취급 할 수 있는 항만의 개발은 서해 진출이 막혀 있는 북한 서해 연안 지역에 새로운 활로를 열어주고, 인천항의 물류를 분산하는 효과를 가져올 수 있다. 해주항 개발은 그 출발점이 되는 셈이다.

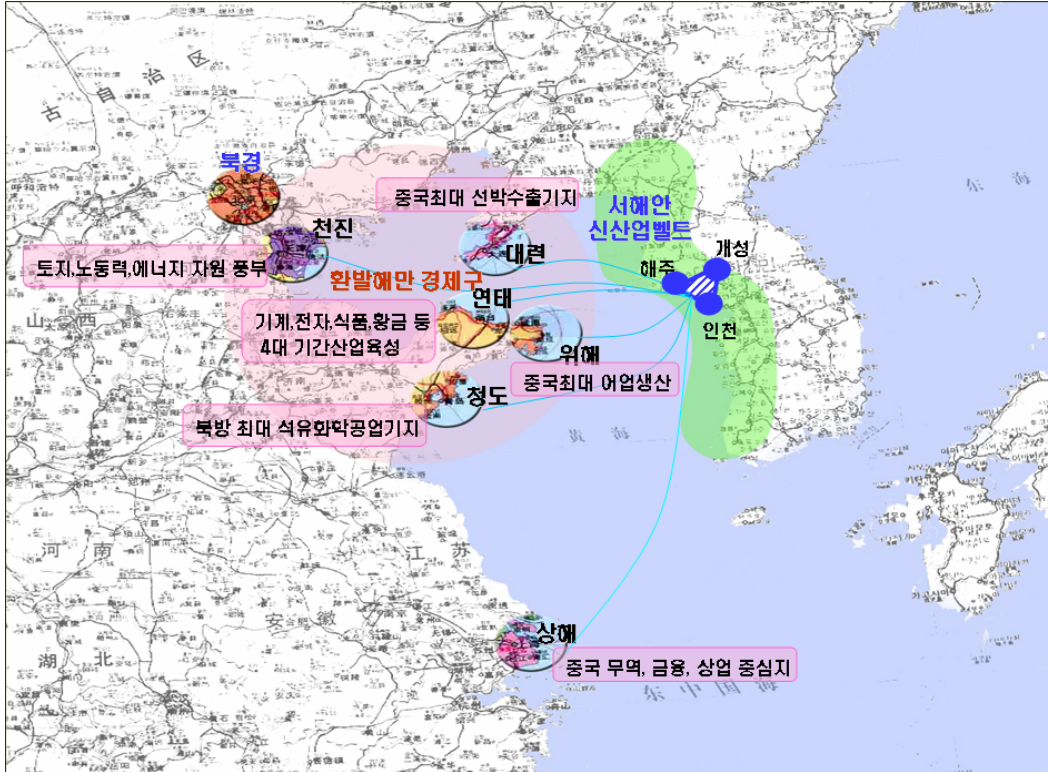
한강하구는 다양한 측면에서 전략적 가치가 매우 높은 지역으로 평가받고 있다. 남북한 선박의 항행금지 구역인 북방한계선(NLL) 주변수역에 대한 상호 통과 규정을 만들어 직항로를 통한 해운협력을 추진하면 서해남북접경지역에서의 남북한 해상 교류협력을 활성화시킬 수 있다. 남북해운합의서 및 남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서에 서해5도수역에서의 선박통항에 대한 세부 항목이 추가된 바 있다. 따라서 서해5도와 북한 연안지역과의 생활권협력을 위한 세부 통항질서를 확립하여 자유로운 왕래를 추진하고, 나아가 북방한계선 남북한 주변해역에서의 남북어업협력구역을 설치하여 공동어장과 어족을 육성할 수 있는 바다목장을 추진할 수 있을 것이다.

〈그림-2〉 북방한계선(NLL)과 서해 5도 주변어장



결국 서해남북접경지역은 첫째 남북한 경제협력의 활성화와 국토자원의 효율적 이용, 공동어업 및 자원의 공동 발굴, 해상재해의 공동 대처, 자연환경의 보전 및 관리와 협력, 둘째 서해에서의 교전과 계속되는 군사적 긴장상태를 평화적으로 해결할 수 있도록 어업의 공동관리 방안을 모색, 셋째 환황해경제권 차원에서 북한의 평양-남포권과 남한의 수도권, 중국의 청도, 천진, 대련 등 중국의 황해연안 경제특구지역과의 교류협력 등이 가능하다.

〈그림 -3〉 서해평화협력특별지대와 중국 동부연안지역



자료: 한국토지공사

전문가들의 견해를 모아보면 서해평화협력특별지대는 준비기, 형성기, 완성기로 나눠 접근할 수 있다. 우선 준비기에는 서해연안접경지역에서의 해운협력 및 남북어업협력구역 설치추진, 주요생태자원의 공동조사, 해상재난 대처 협력방안 마련, 서해연안의 평화적 활용을 위한 평화구역화 착수, 생물권 보전지역 설치 추진 등이 가능하다. 그리고 형성기에는 주요 도시를 중심으로 교류협력지구 조성 및 기능별 활용방안 마련, 해상교통망 복원 및 연육교 설치 추진, 주요 생태자원의 공동보전 및 활용방안 마련, 산업협력 및 문화역사적 유적의 공동조사와 보전 대책 수립, 북한의 해안과 남쪽의 어로서지선까지 평화구역 확대 등을 추진할 수 있다. 마지막으로 완성기에는 환황해경제권에서의 해상거점화 구축을 위한 서부연안 주요도시를 “평화의 섬”으로 지정하여 경제공동구역을 조성하고, 북한 연안과 연계하여 평화관광벨트를 조성(관광·교역특구 설치)한 뒤 점차 평화구역을 북한의 황해도 연안지역과 경기만으로 확대하여 평화벨트를 구축한다.

특히 해주지역은 주목할 만하다. 이 지역은 주로 관광휴양지로 이용되었다. 그러나 1973년 해주항이 국제무역항이 되면서 항만시설 확장과 더불어 해주제련소, 해주시멘트 공장, 해주전기공장, 해주반도체공장 등 대규모 공장이 들어섰다. 따라서 해주에서는 공업

의 비중이 1996년 기준으로 49.8%에 달한다. 해주항은 북한 최남단의 서해항으로 1973년 시멘트 전용항으로, 일부는 군항과 인광석 수입항으로 활용되고 있는 것으로 알려진다. 최대 1만톤급 선박이 정박할 수 있으며 연간 화물처리능력은 240만톤 정도로 평가되고 있다.

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

앞서 언급했지만 해주는 역사적으로 서울과 평양, 중국 등을 연결하는 교통 요지로 정치·군사적 요충지가 되어왔다. 따라서 서해에서의 남북한 교류협력의 거점 역할을 수행할 수 있다. 경제특구 설치를 통한 산업연계, 의료협력 등을 위한 종합물류센터, 이산가족면회소, 남북한 합작 종합병원, 수산업 연구센터 등의 설치도 고려해볼만한 사업이라고 전문가들은 전망하고 있다. 인천자유무역도시와 같은 국제적인 경제거점 도시로 만들 수 있는 것이다.

현대아산이 지난 1999년 9월 작성하여 북한에 제공한 ‘(해주)공단개발 사업계획’은 해주경제특구 건설과 해주항 활용과 관련한 구체적인 청사진을 보여준다. 당시 현대는 해주를 세계시장 수출전진기지로 만드는 목표를 수립했다. 해주의 최대 장점은 무엇보다 지리적으로 해외 수출이 보다 용이한 육로를 끼고 있는 물류경쟁력으로 보았다. .

현대아산은 당시 해주공단사업을 추진하면서 교통입지가 양호하고 우수인력 공급이 가능한 서해안지역에 2,000만평 규모의 수출공단 및 배후신도시를 개발하여 수출경쟁력이 우수한 생산업체를 유치함으로써 남북간 상호 기술교류를 촉진하고, 세계적인 수출전진기지를 건설하여 지역사회 발전과 대규모 고용확대로 막대한 외화획득을 목적으로 삼았다. 또한 공단개발과 함께 쾌적한 주거환경을 보유하고 도로, 공원, 녹지, 환경시설 등 사회기반시설과 다양한 문화 및 교육시설을 충분히 갖춘 1,200만평 부지에 22만세대 규모의 공단배후 신도시를 건설함으로써 지역사회개발을 유도하고 관련 산업발전에 기여하고자 했다.

해주공단의 위치는 공교롭게도 2007년 남북정상회담에서 김정일 국방위원장이 구체적으로 지정한 지역과 일치하는 황해남도 해주만 남측 강령군 일대의 2000만평 지역이다. 공단개발면적은 현재의 개성공단과 동일한 800만평으로서 8년간 3차에 걸쳐 개발하고, 총 850여개의 업체를 유치할 계획을 세웠다. 이들 업체가 모두 입주할 경우 공단전체 고용인원이 220,000명이 될 것으로 예상했고, 연간 수출액은 200억달러에 이를 것으로 전망했다. 도로건설계획, 공단 외부와 연결되는 주도로는 1차로 벽성과 연결하여 제1공단

입주시기에 맞춰 개통하며, 2차로 해주와 연결하여 북측으로는 사리원, 평양과 접속하고 동쪽으로는 장방, 연안, 개성과 접속하여 도로를 이용한 공단물동량 처리를 원활하게 할 계획을 세웠다. 해주항은 자유무역항으로 개발해 활용할 생각이었다. 현대아산 등의 해주 경제특구 설치 구상 등은 서해평화협력특별지대의 핵심 구성 요소의 하나인 ‘경제특구와 해주항 개발’ 이 갖는 잠재력과 더불어 경제적 기대효과를 잘 보여주고 있다.

이처럼 ‘2007 남북정상선언’ 제5항의 서해평화협력특별지대 설치 합의가 갖는 함의는 적지 않다. 이 지대가 갖는 정치·경제적, 문화적, 환경적 가치 또한 매우 크다. 서해평화협력특별지대가 향후 포함할 사업들은 이전의 남북협력사업들과는 양과 질적으로 차이가 많이 날 것이다. 다만, 서해평화협력특별지대를 완성하는 과정에서 개발과 자연환경 보전을 어떻게 적절히 조화시키느냐는 미리 생각해볼 과제다. 그간 아쉽게도 남북한 군사적 대치로 인해 서해연안의 자연생태계와 귀중한 역사적인 유산의 조사와 체계적인 보전이 이루어지지 않아 연안지역의 자연자원과 역사적인 유적의 보호를 위한 근본적인 대책이 마련되지 않았다. 공동조사를 비롯해 해양 생태공원의 조성 및 생태계공동연구소 설치, 한강하류 및 서해연안 접경생물권보전지역 설정 등이 미리 체계적으로 준비되어야 할 것이다.

〈표-1〉 주요 사업과 기대효과

주요 사업	기대 효과
① 해주경제특구건설	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남측에게는 기업의 활로이자 신성장동력, 북측에게는 산업발전의 토대 마련 ○ 중장기적으로 해주-개성-인천을 연결하는 「서해 3각경제벨트」 형성
② 해주항 활용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단기적으로 물자수송로 확보 및 남북 항만간 교류 촉진 ○ 중장기적으로 해주와 남측을 연결하는 물류 네트워크 형성
③ 한강하구 공동이용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남측에게는 골재난 해소, 북측에게는 경제적 수익 ○ 골재채취로 인한 수위저하 효과(1.03m), 만성적인 임진강 수해방지에 도움 ○ 준설을 통한 내륙 뱃길 확보, 개성공단의 해상수송로 확보
④ 민간선박의 해주 직항로 통과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해주 - 남측간 항로단축으로 인한 물류비용 절감 ○ 남북 해군 및 해운당국간 협력을 촉진하고, 해주경제특구 활성화에 기여
⑤ 공동어로구역과 평화수역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조업구역 확대와 수산협력을 통한 남북 어업인의 직접적 소득증대 ○ 남북 군사력의 해상완충수역 형성, 서해 평화정착에 기여 ○ 제3국 어선의 불법조업 방지, 민족 자원 보호 효과

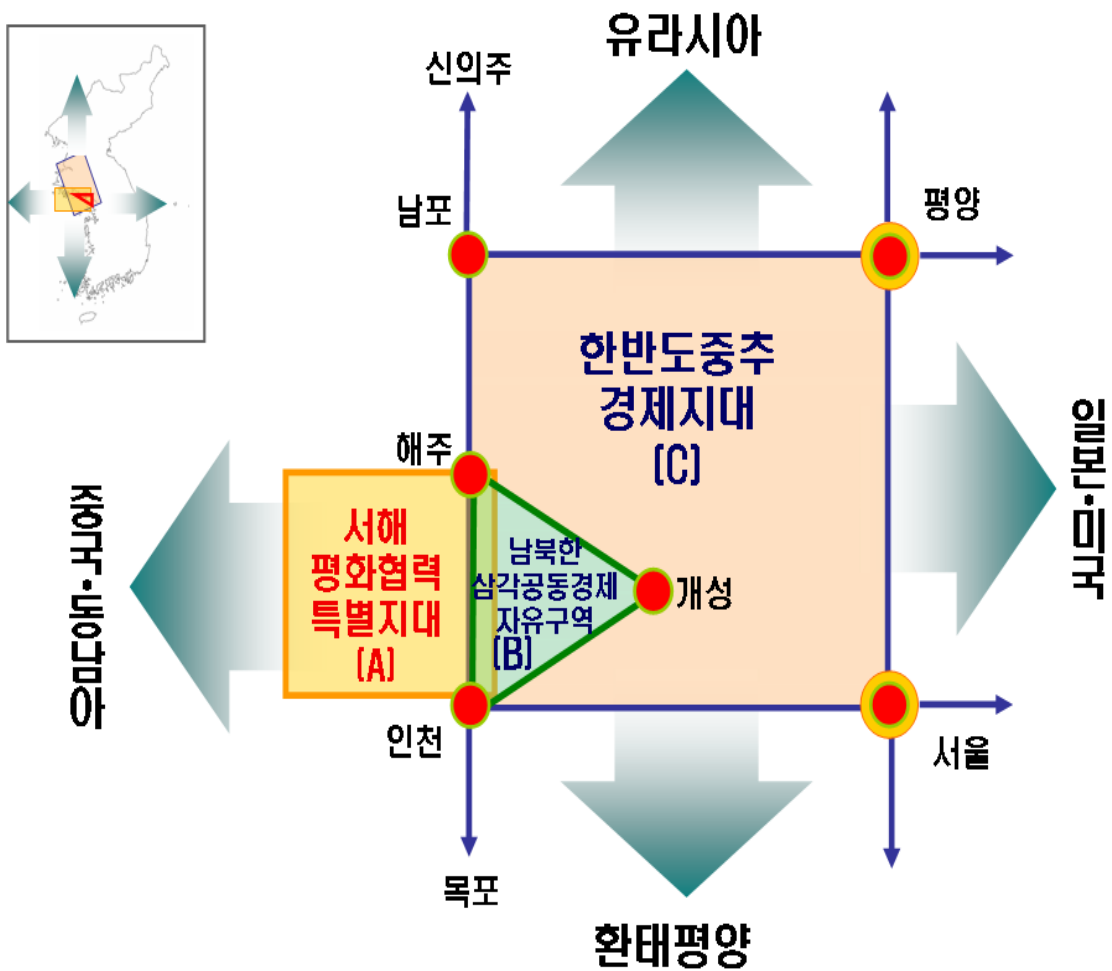
자료: 통일부

전문가들은 서해평화협력특별지대는 ‘남북한 삼각 공동경제자유구역’ 에서 ‘한반도 중추경제지대’ 로 확대 발전하는 교두보로서의 비전이 필요하다고 강조하고 있다.³⁾ 이 지대는 향후 해주-개성-인천을 연계한 ‘남북한 삼각 공동경제자유구역’ 의 토대가 될 수 있다는 것이다. 해주와 인천 인근지역에 걸친 평화협력지대 조성을 통해 기존의 개성공단

3) 이상준, “서해평화협력특별지대와 한반도 공동번역전략,” 『2007 정상회담과 남북물류분야의 비전』, (사)남북물류 교류협력지원협회 · (사)남북물류포럼 공동학술회의, 2007년 11월 20일, p.5.

과 연계한 공동경제자유구역의 기반을 마련하고, 서해평화협력특별지대는 인천국제공항, 경제자유구역을 활용하여 개성-해주와 연계 개발함으로써 중장기적으로 '남북한 삼각 공동경제자유구역'을 형성할 수 있다. 서해평화협력특별지대를 기반으로 한 '남북한 삼각 공동경제자유구역'은 서울-평양-남포-인천을 잇는 '한반도 중추 경제지대'의 초석이 될 수 있다. 장기적으로 한반도의 중심 경제권이 될 서울-인천-남포-평양권의 '한반도 중추 경제지대'의 형성에 기여할 수 있다.

〈그림-4〉 서해평화협력특별지대의 미래비전



자료: 국토연구원, 2007. 내부자료.

III. 평가

서해평화협력특별지대의 조성은 평화(공동어로구역 및 평화수역 설정)와 번영(해주경제특구 건설 및 한강하구 공동이용)을 상호 연계한 남북협력 과제로서 의미가 크다.⁴⁾ 경제와 안보의 문제를 상호 밀접하게 연관된 문제로 접근한 것이다.

따라서 해주 및 서해권역 개발은 NLL 문제의 해결과 경제협력 활성화라는 이슈와 연계되어 있어 남북 상호간에 경제·안보적으로 윈윈(Win-Win)할 수 있는 방안으로 평가되고 있다. NLL해결을 전제로 한 해주지역권 개발은 남북한 양측에 막대한 경제적 이익을 제공할 뿐만 아니라 서해지역권 안보환경의 개선이라는 긍정적 파급효과를 기대할 수 있다.⁵⁾ 또한 삼성경제연구소는 한강하구 공동개발의 경우 북측은 3조원의 경제적 이득을, 남측은 향후 20년간 수도권 개발에 소요되는 골재를 확보할 수 있는 대표적인 '윈윈사업'이라고 평가했고,⁶⁾ 한국해양수산개발원은 “서해평화협력특별지대는 우리나라 경제를 비롯하여 조선산업, 수산업, 해운항만 물류산업, 철도 및 도로, 농업, 보건의료, 해양환경 등 많은 부분에 영향을 미칠 것으로 예상된다”고 평가한 바 있다. 특히, 현재 한강하구 골재부존량은 10억 8천만m³로서 수도권에서 20년 이상 사용 가능한 규모로 추정되고 있는데, 이를 현재 북측산 바다모래 가격으로 환산할 경우 28억불 상당의 가치가 있다. 이와 같은 엄청난 량의 골재를 채취는 한강 하구를 준설효과도 가져오는데 임진강 수위가 1m 낮아져 임진강 수해방지에도 효과가 있을 것으로 기대하고 있다.⁷⁾

NLL문제에 대한 북한의 기존 입장을 고려하면 ‘서해평화협력특별지대’ 설치 합의가 북한의 전면적 입장전환을 의미하는가에 대한 의문은 여전히 남는다. 그럼에도 불구하고 이 합의는 장기적 관점에서 남북한이 나가야 할 방향을 제시하고 있는 것은 분명해 보인다. 군사적 긴장완화와 신뢰구축 및 평화정착과 경제협력의 문제를 중요하게 다루고 있는 것이다. 오늘날의 유럽연합(EU)은 유럽경제공동체(EEC)를 설립한 1957년 3월의 로마조약으로부터 비롯되었다. 유럽의 경험으로부터 역사적 시사점을 찾는다면, 분단 60년이 넘는 남북한이 평화공존하면서 통합으로 가는 길은 서해평화협력특별지대 합의처럼 경제협력과 그것을 뒷받침해줄 평화정착의 문제를 해결하는데서 찾을 수 있다.

특히, 우리는 당시 북한 당국이 보여준 적극적인 자세에 주목할 필요가 있다. 북한은 ‘07.12.28-29간 개성 남북경제협력협약사무소에서 개최된 「서해평화협력특별지대추진위원회」 제1차 회의 등 후속 접촉과 회담에서 서해평화협력특별지대 사업의 중요성에 대해 인식을 같이하고, 쌍방의 실천의지를 확인할 수 있다. 남북 양측은 서해평화협력특별지대

4) 위의 글, p.1.

5) 정형근, “서해 평화경제특구 실현방향과 과제,” 『남북정상회담 경제분야 합의사항 이행전망과 과제』, 2007년 10월 15일, p.2.

6) 삼성경제연구소, “정상회담 이후 남북경협의 향방,” CEO Information, 제628호, 2007년 11월 7일, p.10.

7) 황진희(한국해양수산개발원), “서해평화협력특별지대 조성과 물류분야 대응,” 『2007 정상회담과 남북물류분야의 비전』, (사)남북물류교류협력지원협회·(사)남북물류포럼 공동학술회의, 2007년 11월 20일.

사업이 서해 평화정착과 남북 공동번영을 위한 핵심사업이라는 점에 공감하면서 해주특구, 해주항, 한강하구 등 각 사업별 추진계획을 구체적으로 협의하였다. 북측은 투자보장 문제, 공동어로구역 운영방식, 공동현지조사 방식 등 제도적·기술적 부분에 대해 우리측 구상을 구체적으로 문의하는 등 적극적인 협상 태도를 보여주었다.

서해 NLL 해역 남북공동 이용 및 평화수역화를 만드는 과제는 경제적 문제보다 정치, 군사적 문제에 가깝다. ‘10.4 남북정상선언’ 속에 담긴 경제협력 사업들은 통행·통신·통관 등 3통과 군사적 신뢰구축이 함께 추진될 때 실효성이나 실현 가능성이 높아질 수 있다. 남북 당국간의 정치, 군사적 신뢰의 축적이 없이는 추진하기 어려운 근본적인 한계를 갖고 있다. 이는 오늘날 개성공단 사업이 겪고 있는 우여곡절을 통해 드러나고 있는 본질적인 한계와 유사하다.

또한 서해 NLL 해역 남북공동 이용 및 평화수역화 조성 문제는 NLL 문제와 직결되면서 국내정치적 핵심 논란과 분열의 단초를 제공하기도 한다. 2007년 10월 2~4일 평양에서 7년 만에 열린 두 번째 남북정상회담에서 8개항의 “남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언” (이하 「10.4 선언」으로 약칭)과 관련해 국내에서 서해의 북방한계선(NLL)문제, 종전선언 추진과 관련한 ‘3자 또는 4자’ 문제, 남북경협 사업과 관련한 비용조달문제, 10.4선언의 국회 비준동의문제 등을 둘러싸고 보수와 진보진영간에 격렬한 논쟁이 벌어진 바 있다.

서해 NLL 주변해역의 남북간 공동이용과 평화수역화 실현을 위해서는 현실정치의 높은 벽을 넘으면서 남북간의 군사적 신뢰구축 조치가 어느 수준과 범위에서, 얼마나 빠른 시일 안에 실현되느냐도 중요한 관건이 되는 셈이다.

IV. 추진 방향 및 과제

원칙적으로 서해협력사업의 원활한 추진을 위해서는 NLL문제 해결이 선행되어야 한다. 북한은 3대 후계체제 세습을 진행하면서 이를 뒷받침하기 위한 주민생활 향상을 최우선 국정목표로 제시하고 있다. 북한은 심각한 경제난으로 남한에 쓸 수 있는 모든 카드를 활용하여 경제적 이익을 얻으려 하고 있다. 따라서 단기적으로는 NLL를 직접 거론치 않고, 우회적으로 해결할 수 있는 방안도 적극적으로 모색할 필요가 있다. NLL문제를 안보적 문제로 해결하기보다 경제적 이득을 북측에 보장하면서도 우리도 이 지역을 경제적으로 활용함으로써 상호 호혜적 협력 관계를 창출하는 것이다. 이런 측면에서 북측의 NLL 관련 요구를 경제적으로 수용하면서, 우리의 경제·안보적 이득을 확보할 수 있는 세부적 방안을 수립하고, 남북 대화가 본격적으로 재개될 경우 선제적으로 제시할 필요가 있다.

가. 패러다임의 전환 1: 국제평화협력특별지대화

NLL 주변 해역의 남북공동 이용 및 평화수역화를 위한 남북한 협력사업은 분쟁지역을 평화지대로 변화시키는 것으로 주변 관련국들에게도 안보, 경제적 혜택을 제공할 것으로 예상되므로 주변국들의 지원과 협력을 이끌어내는데 유리한 성격을 갖고 있다.

따라서 국제 컨소시엄 구성 등으로 국민적 부담을 최소화하는 방식을 적극 고려할 필요가 있다. 특히, 대북 투자를 위한 국제 컨소시엄 구성은 투자 재원의 안정적 확보는 물론, 추진 과정상에서의 리스크 관리 차원에서도 권장할 만하다. 모든 개발비용을 남측이 부담했던 개성공단 개발방식을 벗어나 국제사회의 공적 자금(ODA등)이나 민간자본을 적극 유치하고, 북측은 특구개발에 따른 경제적 이익의 일부를 기반시설 사업에 투입하는 등의 적극적인 자세를 보인다면 보다 유리한 투자유치환경을 만드는데 일조할 것이다. 특히 한강하구 공동이용의 개발이익을 특구개발에 활용하는 방안도 적극 모색할 필요가 있다.⁸⁾ 서해평화협력지대를 남북한만이 아닌 남북한, 국제사회 3자가 공동으로 평화협력지대로 개발할 경우 무엇보다 남북관계의 변동에 따른 정치군사적 영향을 최소화할 수 있을 것이다.

나. 패러다임의 전환 2: 남북간 ‘서해’ 평화협정 체결

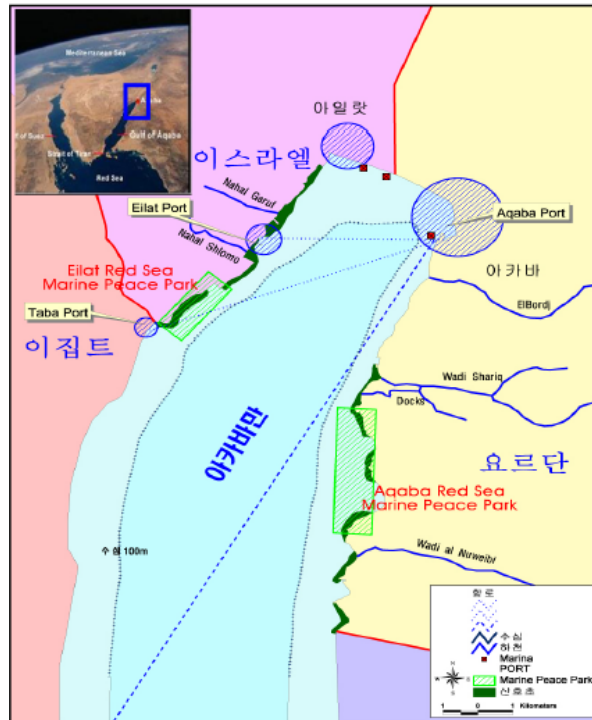
남북관계가 충분히 축적된 신뢰에 토대를 두고 지속가능한 발전을 할 수 있는 환경이 조성된다면 남북간 평화협정 체결을 통해 ‘개방적인’ 평화협력특별지대의 형성을 도모할 수 있다.

이와 관련해서는 홍해 해양평화공원 지정사례를 다시 주목할만하다..⁹⁾ 홍해 해양평화공원(Red Sea Marine Peace Park)은 1950년대부터 갈등이 있었던 이스라엘과 요르단 사이의 접경수역인 아카바 만(Gulf of Aquba)에 위치하고 있다. 이 만은 이스라엘과 요르단 간의 접경지역에 위치하고 있어 경제적·군사적 측면에서 그 이용가치를 둘러싸고 갈등이 심하였고, 그 갈등은 1956년과 1967년의 제2차, 제3차 중동전쟁으로 표출되기도 하였다. 아카바 만 북부의 해안선 41km를 공유하고 있는 이스라엘(14km)과 요르단(27km)은 아프리카, 아시아, 유럽으로 연결되는 지정학적으로 중요한 아일랏(Eilat)과 아카바(Aquba)라는 도시가 입지해 있고, 두 도시 모두 관광과 항만을 기반으로 한 유사한 경제구조를 가지고 있다.

8) 이상준, “서해평화협력특별지대와 한반도 공동빈역전략,” p.11.

9) 이 부분은 한국해양수산개발원이 2005년에 작성한 「서해연안 해양평화공원(Marine Peace Park) 지정 및 관리방안 (I)」을 참고한 황진희(한국해양수산개발원), “서해평화협력특별지대 조성과 물류분야 대응” 논문을 상당부분 그대로 인용하였다.

〈그림-5〉 아카바 만의 지리적 개관



자료: 한국해양수산개발원

이스라엘과 요르단 사이의 분쟁과 갈등을 해결하기 위한 노력은 1991년 스페인 마드리드에서 개최된 아랍-이스라엘 평화회의(Arab-Israeli Peace Conference) 등으로 나타났다. 과거 군사분쟁의 후유증을 해결하기 위한 이와 같은 평화정착 노력 중에서 가장 중요한 결과물이 1994년 10월 26일 이스라엘과 요르단 국경 Wadi Aqaba에서 서명·체결된 요르단-이스라엘 평화협정(The Jordan-Israel Peace Treaty)이다. 이 협정은 서문, 30개 조항, 4개 부속서, 전문해설 부록(4개항)으로 이루어져 있다. 체결당시 합의도출이 실패한 사안에 대하여 부문별로 추가 협상 시기를 협정서에 함께 명시함으로써 협약의 이행과정에 대한 국제적인 검증을 가능케 하였다. 교역, 관광, 통신, 에너지, 문화, 과학, 항로, 운항, 환경 등 부문별 사안뿐만 아니라 관심지역(요르단 벨리_Rift Valley와 아카바-아일랏)에 대해 공동협력 내용을 구체적으로 명시하고 있다.

이 중에서 아카바 만에 관한 부분은 총 6개 조항과 부속서 제4조에 나타나 있다. 관련 6개 조항은 아카바 만에 현존하는 무력 철수(제3조), 아카바 만 항행의 안전·자유보장(제14조), 관광증진을 위한 공동 협력(제17조), 환경보호 및 개선(제18조), 에너지 공동 이용(제19조), 그리고 아카바/아일랏 공동개발(제22조)이다. 특히 부속서 제4조에는 아카바 만의 환경개선과 산호초 보호를 명시하고 있다.

이 협정에 따라 제2차 세계대전 이후 최초로 이스라엘과 요르단의 국경이 결정되었다. 이스라엘은 항구적인 평화를 국제적으로 인증받았고, 요르단은 중동전쟁을 통해 상실

했던 380km²의 국토를 회복했을 뿐만 아니라 요르단 강과 Yamouk 강의 수자원에 대한 공동이용권리를 보장받았다.

그 후 홍해해양평화공원(Red Sea Marine Peace Park; RSMPP)의 지정은 1996년 1월 채택된 ‘아카바-아일랏 특별협약’ (Agreement on Special Arrangement for Aquba and Eilat)에 의해 구체화된다. 이 협약은 이스라엘-요르단 평화협정 체결 당시 이행합의사항으로 채택된 ‘아카바 만의 자연환경 보호를 위한 방안 수립’ 을 실질적으로 이행하기 위한 양국간의 협약이다. 이 협약에는 양국이 산호초 보호구역을 개별적으로 지정하고, 실효적 관리를 위해 공동으로 협력할 것을 주요 내용으로 하고 있다.

특별협약은 환경보호(Protection), 지역발전(Prosperity), 평화(Peace) 등 세부분으로 구분할 수 있다. 환경보호부문은 산호 생태계를 보전하는 ‘홍해 해양평화공원’ 에 대한 내용이다. 홍해 해양평화공원의 지리적 범위를 설정하였고, 산호 생태계 관리를 위한 양국 협력원칙 아래 조사연구계획 수립과 국제 연구기관의 참여를 강조하고 있다. 지역발전 부문은 지역경제, 더 나아가 국가경제를 활성화하는 것을 목적으로 ‘양국 특별경제구역’ (Bi-national Special Economic Zone)을 설치·운영하는 것을 주요 골자로 한다. 그리고 평화부문은 환경보호와 지역발전에서 이루어진 공동협력 성과를 바탕으로 양국간 경제협력 관계 증진뿐만 아니라 평화정착에 기여하는 것이다.

홍해 해양평화관리공원 지정과 운영으로 요르단과 이스라엘은 갈등과 긴장의 시대를 넘어 공존과 발전의 시대를 맞이했다. 요르단과 이스라엘의 평화적 공존을 위해 1994년에 맺은 ‘평화협정’ 은 두 나라 접경지역에 위치한 아일랏과 아카바의 사회경제 협력뿐만 아니라 환경협력관리가 활발히 이루어질 수 있는 전기를 마련하는데 큰 역할을 하였다. 비록 아일랏과 아카바 접경지역에서는 두 나라 혹은 두 도시의 경제수준,¹⁰⁾ 언어, 종교, 역사문화적 정체성 등 많이 차이로 수많은 분쟁이 발생하였지만, 평화협정을 통해 두 나라는 ‘경제발전과 평화적 공존’ 이라는 공동 목표를 성취하기 위해 과거 적대적 관계가 아닌 건설적 파트너십을 형성하게 되었다. 평화협정에 따라 1996년 1월에 ‘아카바/아일랏 특별협약’ 을 체결하였고, 이 협약을 통해 두 도시는 무역과 관광을 기반으로 한 ‘사회경제적 발전과 협력을 통한 공동이익 추구’ 라는 공동 목표를 추구하기로 약속하였다. 그 외 두 도시는 환경오염, 보건문제, 홍수 등 자연재해, 비상사태, 교통문제 등에 대해 공동으로 대응하기로 하였고, 특히 해양·연안생태계 보호와 관련된 세부사항을 공동의 문제로 다루기로 하였다.

우선 경제개발 측면에서는 아일랏과 아카바에 각각 ‘특별관광구역(special tourism area)’ 과 ‘특별경제구역(special economic zone)’ 을 조성하기로 하였고, 이 구역에 대해서는 두 도시 시민들의 자유로운 왕래를 보장하였다. ‘특별경제구역’ 의 궁극적인 목표는 ‘자유무역지대(Free Trade Zone)’ %를 조성하기 위한 것으로, 이 지역에서는 관

10) 1998년 기준 이스라엘의 GDP는 US\$ 18,000억에 비해, 요르단은 US\$ 3,500로 약 5배 정도 차이가 난다.

세자유화, 수출입, 경공업과 첨단산업 등이 활발히 이루어질 수 있는 기반을 조성하였다. 또한 해안선과 산호초 보호를 위해 각 도시에 '홍해 해양평화공원'을 설정하도록 하였다. 이와 같은 아일랏과 아카바의 긴밀한 협력관계는 도시의 사회경제적 측면, 관광, 사회하부구조 등에 긍정적인 효과를 발생시켰다. 우선 두 도시가 합작하여 항만과 공항 건설 프로젝트가 진행되면서, 이 기간 동안 건설과 관련된 고용기회가 많이 만들어졌고, 건설 이후에는 항만·공항운영과 유지관리를 위한 고용기회가 창출되었다. 두 도시는 합작을 통해 건설된 항만·공항을 공동관리하기 위해 새로운 정부간 협력관리 방식에 합의하였다. 예를 들면 두 도시는 200명의 요르단 노동자가 아일랏에서 일할 수 있다는 내용의 협약을 체결함으로써 아카바는 실업문제를 해결함과 동시에, 아일랏은 요르단의 값싼 노동력을 이용할 수 있었다. 또한 두 도시는 관광을 통해 많은 수입을 올렸는데, Red Sea Kingdom 공원과 국제 산호초공원을 통해 수많은 관광객을 끌어 모았고, 이에 따라 수입도 크게 증가하였다. 정보통신부문과 공공사업부문의 협력은 아일랏과 아카바라는 지역적 차원뿐만 아니라 요르단과 이스라엘이라는 국가적 차원에서 인구증가와 경제발전을 이룩하는데 중요한 요인으로 작용하였다.

그리고 두 국가의 평화협정과 해양평화공원 지정으로 항만 물동량도 증가하였다. 아카바 만에 입지한 아일랏항과 아카바항은 정치적 상황에 따라 많은 영향을 받았다. 아일랏항은 이집트의 아카바 만 봉쇄정책으로 항만기능이 제대로 이루어지지 않았고, 아카바항은 걸프전 당시 이라크로 석유를 비롯한 물자교역이 이루어졌던 곳이나, 걸프전 패배이후 석유수송이 금지되고 고용기회가 감소되어 경제적 침체에 직면하였다. 그러나 평화협정 이후 두 항만의 활용도는 급격한 증가추세를 보였다. 그리고 홍해 해양평화공원은 수많은 관광객을 불러왔고, 지역경제를 크게 활성화시켰다.

이스라엘과 요르단 사이의 아카바만 평화지대화 형성 사례는 서해 NLL해역의 남북공동이용과 평화지대로 만들기 위한 우리의 노력에 희망적인 메시지를 던지면서, 동시에 구체적인 실현 방향과 과제를 설정하는데 많은 시사점과 교훈을 던져주고 있다.

다. 종합적인 개발협력 로드맵에 의한 체계적인 접근

앞서 소개했지만, 서해 NLL 해역 남북공동이용 및 평화수역화를 위한 기존 남북한의 합의는 조기에 구체적인 이행이 가능한 사업부터 중장기적인 투자가 필요한 사업까지 다양하다. 이러한 합의내용을 보다 구체화하기 위한 사업의 우선순위 선정, 투자재원 확보방안, 민간부문의 참여방안 등 종합적인 로드맵 작성이 반드시 선행되어야 할 것으로 보인다. 특히, 북한의 교통, 인프라사업에 대한 참여는 막대한 재원이 소요되고, 자본의 회임기간이 길어, 투자재원 회수에 장기간이 필요하다. 남북간의 산업 배치, 통과도시간의 연계, 배후도시와의 적정성, 남북한교통정책과의 조화, 지역개발 및 산업에 대한 파급효과, 유사투자사업간의 중복성 배제, 교통수단간의 효율적인 연계를 고려한 투자가 이루어져야 할

것이다.¹¹⁾

라. 민간 주도 + 정부 지원 원칙의 설정

정부가 주도할 경우 불필요하고 소모적인 갈등과 정치적 논란을 초래할 가능성이 있다. 또한 정부예산의 한계, 투자재원의 안정적인 조달 필요성 등을 감안할 경우 민간의 적극적인 참여가 필요하다. 다만, 정부는 민간기업이 북한 인프라사업에 적극 참여할 수 있도록 정치군사적 보장장치를 마련하고, 다양한 유인책을 제시할 필요가 있을 것이다. 특히, 인프라 건설은 물동량이나 여객수요 창출이 가능한 사업과 연계되어 기업의 적정이윤이 보장되어야 하며, 팩키지형 개발 중심으로 사업추진이 이루어져야 한다.¹²⁾

마. 쉬운 것부터 단계적인 개발

삼성경제연구소는 한강하구 공동개발과 공동어로 수역 설정은 단기간에 실현가능하다고 평가한 바 있다.¹³⁾ 다만, 공동어로수역 설정은 NLL 문제가 걸려 있어 합의도출이 쉽지 않지만, 성사될 경우 우발적 군사적 충돌 방지와 수자원 확보에 크게 기여할 것으로 전망했다. 군사상 민감하지 않은 분야 즉, 수산양식·가공·유통 분야에서의 협력사업도 단기적으로 검토할 수 있는 것들이다.

반면, 해주특구 건설 및 해주 직항로 개설은 ‘인천-해주-개성’을 잇는 광역벨트를 만들겠다는 의도로 구상된 장기프로젝트의 성격이 강하다. 이처럼 합의와 이행이 쉬운 것부터 단계적으로 개발하는 로드맵을 만드는 것이 중요해 보인다.

바. 개성공단과의 연계성 강화

해주특구는 개성공단과 연계해 개발하는 것이 바람직하다. 남과 북은 2007년 12월 28일부터 29일까지 개성에서 서해평화협력특별지대추진위원회 제1차 회의를 개최한 뒤 발표한 합의서의 제1조에서 “남과 남과 북은 해주경제특구 건설을 개성공업지구와의 연계를 통해 점차 발전시켜나가기로 하였다”고 합의한 바 있다.(아래 박스 참조)

11) 안병민, “교통, 물류 인프라 합의사항과 이행전망,” 『남북정상회담 경제분야 합의사항 이행전망과 과제』, 2007년 10월 15일, p.21.

12) 위의 글.

13) 삼성경제연구소, “정상회담 이후 남북경협의 향방,” p.10.

제1조 남과 북은 해주경제특구 건설을 개성공업지구와의 연계를 통해 점차 발전시켜나가기로 하였다.

- ① 남과 북은 2008년 상반기내에 「해주경제특구협력분과위원회」를 개최하고 다음과 같은 문제들을 협의·해결하기로 하였다.
 - 가. 해주경제특구 건설을 단계적으로 추진하며 규모를 점차 확대하는 문제
 - 나. 현지조사결과에 기초하여 구체적인 사업계획을 확정하는 문제
 - 다. 시범단지를 조성하고 착공식을 진행하는 문제
 - 라. 해주경제특구와 개성공업지구와의 보완적인 관계를 실현하는 문제
 - 마. 해주경제특구 건설을 위한 법률·제도적 장치를 조속히 마련하고 사업계획이 확정되는 시기에 맞추어 이를 완비하는 문제 등

- ② 남과 북은 해주지역에 대한 현지공동조사를 2008년 1월 31일경에 실시하기로 하고, 양측은 자료제공과 시설 방문 등 제반 편의를 보장하기로 하였다. 이와 관련하여 2008년 1월 합의되는 날짜에 개성에서 실무접촉을 가지고 조사단의 방문경로와 인원조사방법 등을 협의하기로 하였다.

해주는 개성권역에 비해 상대적으로 노동력이 풍부하고 산업단지 조성에도 유리한 조건을 보유하고 있을 뿐 아니라, 개성공단 및 남한의 수도권과 해로, 육로 연결에 용이한 입지여건을 보유하고 있어 수도권 시장으로 부터의 투자수요 확보 등 연계발전에 유리하다는 평가를 받고 있다.¹⁴⁾ 개성공단 입주수요의 상당부분도 수도권시장을 겨냥하고 있지만 물류이동이 육로로 한정되어 있는 반면, 해주는 항만을 통한 접근성 또한 높아 수도권 시장 활용에 보다 용이한 조건을 갖추고 있다. 개성공단 2단계에는 노동 및 기술집약 업종을 유치하고, 해주공단은 최종 조립생산 기능 및 수출 물류거점으로 개발하는 등 개성공단과의 연계를 통한 효율적 개발이 가능하다. 해주는 항만인프라의 활용여건에서 개성공단 등 남북경협 사업의 물류처리 기지로서 적정한 입지적 여건을 보유하고 있다. 특히 미국의 대북제재 해제 및 개성공단의 역외가공지역 인정 등에 따른 여건 조성으로 개성공단 제품의 수출비중이 높아지게 될 경우 대외 수출항으로서의 역할이 가능하다. 당시 통일부는 해주경제특구는 지역특화 산업 및 수출중심의 임해산업단지로 개발하고 개성공단은 제조업, 문화, 관광 중심의 복합단지로 발전시켜 나가면서 인천의 물류, 금융, 서비스 기능과 접목시켜 상호 시너지 효과의 창출을 기대했다.

14) 정형근, “서해 평화경제특구 실현방향과 과제,” p.3.

V. 결론

남북간의 서해 NLL 해역 남북공동 이용 및 평화수역화 합의가 이행된다면 남북간 본격적인 평화와 번영의 시대를 실질적으로 열어나가는데 기여하게 될 것이다. 또한 군사적 신뢰구축 조치가 확대되고 한반도 평화체제 구축을 위한 발판이 마련될 수 있다. 아울러 남북 경험 및 교류협력 관계를 양적·질적으로 한단계 증진시킬 수 있는 새로운 한반도 구상을 구체화하는 계기가 될 수 있을 것이다.

특히 이 문제가 ‘3차 남북정상회담’에서 본격적으로 논의되고, 이와 함께 비핵화 합의도 이뤄진다면 북핵문제해결과 남북관계 발전을 동시에 진전시킬 수 있는 의미 있는 계기도 될 것이다. 또한 서해 NLL 해역 공동이용과 평화수역화 과제는 남북간 정상수준에서 수시로 점검하고, 조율하는 것이 효율적일 것이다. 그럴 경우 남북 정상회담이 정례화 될 수 있는 토대가 마련될 수 있다.

서해 NLL 해역 남북공동 이용 및 평화수역화 노력이 서해상에서의 분쟁 종식과 항구적인 평화번영으로 연결되기 위해서는 현실 정치를 뛰어넘는 남북한 지도자의 발상의 전환과 과감한 결단, 그리고 이를 체계적으로 뒷받침 할 수 있는 남북관계 발전의 전략과 실행계획(action plan)이 나와야 될 것으로 보인다.

남북공동경제자유구역의 모색: 인천-개성-해주벨트건설

강 승 호(姜承昊)

인천발전연구원 동북아물류연구실장

I. 서론

- 분단반세기 동안 인천은 변방으로서 대중국, 대북 연계로를 상실한 절름발이 생애를 살아왔으나, 중국의 부상과 남북협력의 증대로 인해 인천은 새로운 전기를 맞고 있음.
- 2007년 10월 4일 남북한 정상은 평양에서 정상회담에서 발표된 남북공동선언문에 포함된 "서해평화협력특별지대"합의로 요약되는 남북협력(사업)의 확대 전망은 향후 인천의 발전에 매우 유리한 환경을 조성하리라고 평가됨.
 - 동해쪽에서는 강원도일도가 분단되어 있지만 오히려 긴장이 덜한 상황임에 반해 서해수역은 여전히 긴장 상존 따라서 서쪽이 남북 긴장완화의 결정적 고리였음
 - 최근 일련의 사태에서 드러나듯이 북해문제와 함께 서해평화문제는 한반도, 나아가 동북아평화의 중요한 선결문제임.
 - 한편 평화와 함께 진행되는 경제협력사업은 잠재력 높은 한반도경제공동체 형성에 큰 기여를 할 것으로 생각됨.
 - 이미 특구 위주의 남북경제협력사업 중에서도 개성공단사업은 수도권과 인접한 입지로 인해 코리아리스크를 크게 감소시킨 효과가 있었으며, 서서히 경제적 성과를 보이고 있음.
- 물론 북한의 특구는 현재까지는 다른 사회주의 체제전환의 경우에 비해서도 매우 더딘 속도로 발전하고 있어 중국의 심천의 경우와 직접 비교불가능할 수도 있지만, 개발 구상이 황해남도 해주, 인천 나들섬 등으로 확대되면서 홍콩-심천과 같은 접경지역 개발모델이 적용될 가능성이 더욱 높아짐
- 본고는 인천경제자유구역의 역할 및 현황, 인천과 연관된 남북협력사업 등등 검토한 후 공동경제자유구역으로서 인천이 나아갈 방향에 초점을 두어 정리함.

II. 인천경제자유구역의 역할 및 개발현황

1. 국제환경 변화

1) 글로벌 환경변화

- 경제의 글로벌화, 글로벌 경쟁이 심화되는 상황에서 한국경제를 업그레이드 하기 위해 글로벌 비즈니스 거점을 구축하려는 경제자유구역 전략은 매우 중요성을 지니고 있음.
 - 2003년 인천, 부산·진해, 광양만권을 경제자유구역으로 지정한 것은 동북아 환경변화를 활용하여 한국의 성장잠재력을 한 단계 높이려는 시도의 첫출발이었음.
 - 이어 황해(평택·당진), 새만금·군산, 대구·경북에 경제자유구역을 추가 지정함으로써 현재는 총 6개의 경제자유구역이 지정됨.
- 한국의 경제자유구역 전략의 절실성은 동북아 경쟁국에 대비한 서비스무역과 교육·과학기술·R&D허브 경쟁력 거점구축의 필요성으로 요약될 수 있음.
 - 현재 한국은 교육, 의료 등 서비스 경쟁력 낙후와 중국에 비해 높은 비용, 일본에 비해 낮은 기술수준으로 향후 동북아 제조업 분업구조에서 중심적인 위치를 차지하기가 어려운 상황
 - 특히 중국을 중심으로 아시아지역이 「세계의 공장화」가 진행되면서, 세계 무역의 물류기반이 아시아를 중심으로 재편되는 구조적 변화가 진행되고 있음.
- 수송 및 통신 등 국제서비스 연계비용의 절감과 관세장벽 인하 등을 통해 보다 고도의 공정간 분업을 행하는 프래그멘테이션(Fragmentation)이 진전되는 중에 아시아에서 광범위하게 전개된 「東아시아 생산네트워크」가 출현
- 이는 아시아에서 가치사슬의 글로벌화 즉 아시아에 있어서 「글로벌 가치사슬(Global Value Chain)」의 형성을 의미
 - 글로벌 가치사슬 중에서 중간재·자본재의 무역, 기술무역, 직접투자 등을 통한 기술 및 노하우의 이전으로 혁신이 촉진되는 한편 각국의 산업간 글로벌 가치사슬에서 부가가치가 높은 기능을 어떻게 획득할 것인지에 대한 경쟁이 이루어지고 있음.
 - 가치사슬 참가자 상호간에 각각이 어떠한 위치를 점할 것인가 부가가치를 어떻게 재분배할 것인가를 놓고 치열하게 경쟁하게 됨.
- 한국은 전자, 자동차, 조선 등 일부 대기업 업종외에 대부분의 중소기업 업종에서 가치사슬상 심한 경쟁압력을 받고 있음.
- 개방된 혁신체제 하의 가치사슬의 핵심기능인 R&D 확보 경쟁
 - 최근 아시아에서 활발해지고 있는 ①중간재·자본재의 수입, ②라이선스에 의한 기술이전, ③직접투자에 의한 기술이전, ④연구개발의 국제화 등이 아시아의 공정간 분

업을 지탱하면서, 선진국에서 아시아로 지식과 기술도 이전되고 있음. 글로벌 가치사슬 심화에 따라 국제적인 네트워크를 활용하면서 연구개발을 포함한 혁신을 촉진하는 움직임이 있는데, 그 기초에 있는 것은 세계기업의 조류가 되고 있는 ‘개방된 혁신 체제’의 진전임.

- 기술의 고도화·복잡화와 지식경제화 등을 배경으로 혁신의 형태가 연구개발에서 제품화까지를 자체적으로 행하는 ‘수직통합형’에서 외부의 기술력 등을 활용하면서 연구개발과 제품화를 진행하는 ‘개방 혁신체제’로 전환¹⁾
- 새로운 R&D 유형으로서 기업들을 넘어 대학 등 다양한 주체와 연계하면서 타사의 R&D를 적극 활용한 개방혁신의 흐름이 조류로 되며²⁾ 나아가 우수한 인적 자원을 찾아 국경을 넘어선 R&D 네트워크를 구축하는 것이 세계적 흐름임.
- 따라서 선진권으로부터 직접투자와 R&D센터, 인재 유치 등이 매우 중요함. 이를 국내 중소기업체로 확산시키기 위한 역할을 담당케 하기 위한 개발지역이 인천경제자유구역임.
- 선진권과의 FTA 특히 한미간 FTA 등을 통해 동북아 분업구조에서 한국의 입지를 강화할 수 있는 좋은 계기를 마련한다면, 인천의 경우 미국뿐 아니라 여타국가로부터 외국인 직접투자가 증가하는 기회가 될 것임. 수도권은 인천경제자유구역을 활용하여 교육·과학·R&D 능력을 제고하여 동북아 R&D거점으로 경쟁력을 제고할 필요성이 있음.

2) 동북아 환경변화

- 한국도 이미 중국 중심의 국제분업·생산체제를 활용하고 있고, 북한도 생존을 위한 산업화 과정에서 중국과의 분업관계를 더 강화할 것이므로 남북중 3자간 무역·교류는 더욱 활발해질 것으로 전망됨
 - 일본, 한국에 이어 중국이 세계의 제조기지로 부상하는 과정에서 동북아에서 과거 일본 중심의 국제분업과 생산네트워크가 상대적으로 축소되고 중국 중심의 새로운 동아시아 국제분업 연계망이 심화됨.
 - 중국의 수출에서 일본, 한국 등 아시아 비중이 줄면서 미주, 유럽 등의 비중이 높아지는 한편 중국의 수입에서는 아시아 비중이 높아지고 있음. 중국을 중심으로 한 아시아 역내 생산분업이 높아짐
 - 한국의 대중국 수출품목은 최종소비재는 15%에 불과하며, 원자재와 자본재 즉 중간재가 85%이상이다. 이는 중국의 산업구조 고도화와 함께 한중간 생산네트워크 연계

1) 그 배경으로는 시장니즈변화 가속에 따른 제품수명의 단기화와 기술의 고도화·복잡화에 따라 유용한 기술 노하우 이용가능성이 높아져 모든 분야에 속한다고 생각되는 기술노하우를 이용함으로써 새로운 가치창출이 가능하게 된 점 등이 지적됨.

2) OECD(2008)에서는 「기업의 혁신창출수법이 두드러지게 변화하고 있다. 예를 들면 R&D분야에서는 자신만을 위해 기술개발을 행하는 ‘폐쇄적인 혁신 모델(예 벨연구소)’이 급격히 시대에 뒤진 것으로 변화되어 혁신이 기업내외(공급업자, 동종업계 타사, 고객, 대학, 연구기관)와의 상호작용을 통해 창출되는 식의 보다 개방된 혁신 시스템으로 이행하고 있다. 그리고 이 ‘오픈 혁신’이라는 새로운 패러다임에서는, 기업은 아이디어와 기술을 외부에서부터도 조달하기 위해 외부의 지식을 유입한다. 또 분사화된 기업을 통해서나 혹은 기술의 라이선스 공여와 공적부문에서는 지적 재산의 공개를 통해 자사의 발명을 더 유효하게 활용하는 새로운 수업을 발견하고 있다」고 지적함.

- 가 강화되면서 자본재를 중심으로 한 무역비중이 빠르게 증가하고 있기 때문임.
- 한국의 중국에 대한 자본재 무역은 수출비중이 수입보다 높고, 소비재 무역은 수입이 수출비중 보다 높게 나타나는데 이는 여전히 한중간 산업발전 수준의 격차가 존재하여 수직분업이 이뤄지고 있음을 의미(강승호·박현옥 2005, 강승호 2006).
 - 한중간의 수직분업은 제조업에서 직접투자의 흐름이 한국에서 중국으로 일방적으로 이뤄지고 있기 때문임(즉 한국측의 제조업 해외유출, 중국측의 유입)

3) 양방향 FDI활용: 남북중협력

- 양방향 FDI 장점
 - 외국인 직접투자의 국내 유입은 과거 선진국의 오염산업 이전 등 부정적인 이미지가 있었지만, 최근에는 고용증진, 관련산업의 발전, 산업구조 선진화 등 긍정적인 측면이 많이 강조됨.
 - 해외 유출은 자본유출, 수출 감소, 산업공동화와 해당산업의 국내기반 약화라는 부정적 효과를 발생시키기도 하지만, 장기적으로는 기업의 해외소득의 환류로 자본이 유입되어 고용이 증진되는 효과가 나타남.
- 한국의 경우 대 중국 투자의 급증에 대해 산업공동화, 산업기반 약화 등의 우려도 있지만, 현재는 중간재 수출 유발을 통해 커다란 무역흑자가 발생
 - 비용절감형 제조업투자가 위주인 한국의 투자는 수출유발효과가 커서 산업내 무역이 심화됨.
 - 오랫동안 외국인기업 유치 경험을 지닌 중국의 지속된 고도성장과 배후시장이 급속 확대 전망으로 해외 유력기업의 진출경쟁이 심해지고 있으며, 또 중국의 산업고도화 추세는 한국의 일부 업종의 경우 향후 대 중국 투자의 우위성을 확보할 수 없을 지경에 이를 전망

〈표 2〉 외국인 직접투자(FDI)의 유입·유출 효과

		FDI 유입효과		FDI 유출효과	
		부정적 효과	긍정적 효과	부정적 효과	긍정적 효과
생산요소	기초	부적절한 보상, 환경오염	자본유입, 고용증진	일시적 자본유출, 고용감소	장기적 자본유입, 고용증진
	고급		기술이전, 생산성향상		생산성향상, 해외기술 습득
시장수요	크기	불필요한 소비조장	국내시장 성장, 수출증가	일시적 수출감소	신시장개척, 수출증가
	질		소비자 안목 향상, 글로벌화		글로벌 시장 확보
연관효과	클러스터	규모의 경제가 없으면 비효율	관련 산업의 발전	산업공동화 현상	관련 산업의 발전
	시너지		글로벌 네트워크로 연결		글로벌 네트워크로 연결
경영여건	시장구조	경쟁력 없는 기업 퇴출	산업구조의 선진화	해당산업의 국내기반 약화	산업구조의 선진화
	자원배분		자원의 최적 배분		글로벌 경쟁력 강화

- 한국의 산업발전 단계에 맞는 직접투자를 중심으로 한 남북중 협력전략이 필요함. 한중간에 그동안 적용되어온 패턴을 서서히 남북간으로 옮겨가는 방식임. 열위 산업의 경우 대 북한 최적 산업배치를 통해서 상호보완적 분업구조를 형성하여 한반도 전체의 산업경쟁력과 생산성을 제고할 수 있을 것임.
 - 산업의 분업구조는 남북중 산업협력이 진전되고 북한 산업이 발전하면서 산업간·산업내 분업이 심화되고 그 양태가 다양화·고도화되어 갈 것으로 전망(강승호, 2008).

4) 인천경제자유구역의 역할

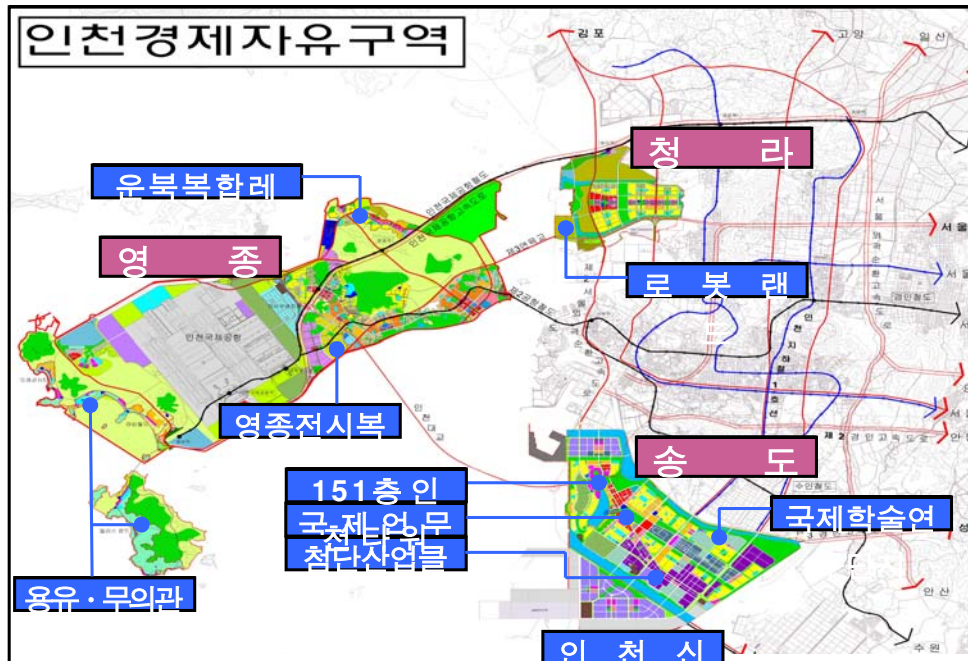
- 공항과 항만을 기초로 경제자유구역으로 특화한 인천은 한국³⁾, 한반도 국제교역·비즈니스의 거점(중심)이며, 현재로서는 단연 선두에 있고, 앞서 서술한 역할을 수행하기 위한 조건을 구비하고 있음.
- 여기에 남북협력의 거점 역할까지 추가될 경우 진정한 한국 업그레이드 동력이 될 수 있을 것임.
 - 중국 등 개발도상국의 추격으로 경쟁력을 잃고 있는 한국의 산업 분야가 늘고 있음. 이러한 산업 중에서 중국이전 등으로 이미 대응시기를 놓쳐버린 분야도 존재하지만 북한의 개방시 산업재건과 맞물리면서 이와 동시에 남북한의 산업구조조정효과를 기대할 경우 산업협력을 통해 산업경쟁력을 확보할 수 있을 것으로 기대됨.

3) 본 연구에서 남한과 북한을 포함한 전체에 대해서는 ‘한반도’로, 남한만을 언급할 경우 한국으로 표기하며, 남한, 북한, 중국의 3국을 동시에 언급 시에는 ‘남북중’으로 약칭하여 표기하였다.

2. 인천경제자유구역의 개발 현황

□ 사업 개요

- 목 표 : 국제자유도시 건설로 동북아 비즈니스 중심 실현
- 면 적 : 209.4km² (6,333만평)
 - 송도(53.3km²) : 국제비즈니스, IT, BT, R&D
 - 영종(138.3km²) : 항공물류, 관광·레저
 - 청라(17.8km²): 국제금융, 레저·스포츠
- 사업기간 : 1단계(2003~2009), 2단계(2010~2014)
 - 2014 아시안게임



□ **경제 살리기와 미래 일류국가 조성을 위한 글로벌 경제특구 조성**

- 한국의 잠재적 경제성장을 제고의 단초 역할
 - 신성장동력 창출과 규제완화 및 외국인투자 유치
 - 고부가가치 산업 활성화와 생산성 향상의 기술 입지 구축
- 지난 7년여간 준비해 온 인천경제자유구역의 역할

구 분	인천경제자유구역 역할
규제완화 및 외국인투자 유치	교육·의료·금융 등 서비스산업과 외국기업의 경영·생활환경 관련 규제완화의 Test-bed
내수시장 활성화	각종 기반시설 건설과정에서 경기 활성화 남북경협(인천 - 개성) 확대

□ **경제자유구역 활성화와 투자유치 확대 주요 프로젝트**

- ▶ 인천국제공항 2단계 확장('08) : 4천 4백만명
 - 제4활주로 건설 조기 건설로 1억명 공항 이용 전망
- ▶ 인천국제공항 주변에 비즈니스·전시·문화·관광·교육·의료·앵커시설을 유치하여 시너지 효과 창출
 - 국제비즈니스 : 국제업무단지의 Biz-City
 - 전시·관광산업 : 국제전시장, 복합카지노리조트
 - 차세대 전략산업으로 육성 → 중국관광객 등 유치
 - 교육·의료허브 :
 - 해외 명문대학 유치를 통한 각국 인재 유입 → 다국적기업 이전 → R&D 등 전문가 중심의 고급일자리 창출
 - 거점 외국병원 유치와 의료클러스터 조성으로 외국인 정주여건 조성 및 동북아 의료허브 구축
 - ※ 유학과 해외의료수요 흡수를 통한 서비스수지 개선효과
 - 지식정보산업단지 : IT, BT, RFID/USN산업 기반의 미래 산업 도시
 - RFID/USN산업 기반 조성 IT, 로봇, 친환경 Hi-Tech산업 등 입지
 - 생물산업실용화센터 중심의 신약 개발의 바이오산업 구축

- 인천아트센터 : 세계적 수준의 문화 인프라를 갖춘 Arts-City
 - 경제자유구역의 국제적 도시 조성 → 국내외 자본과 기술, 인재 집중 → 세계적 수준의 문화 여가 욕구 충족

- 현재까지는 개발사업 1단계 완료 시점으로 인프라에 치중하였지만 향후에는 외국인 투자 유치를 통해 첨단산업과 R&D위주 도시로 건설될 계획임.
 - 송도: 세계 수준의 Global Academic Village조성으로 고등 교육시설 확충 및 국제적 교육·R&D 허브 조성(국제화복합단지), 인천바오메디컬 허브(첨단의료복합단지)
 - 청라: 서울대-카이스트 컨소시엄에 의한 BIT 융합기술센터 국제과학복합연구단지 (BIT Port)
 - 영종: 공항을 이용한 전시이벤트, 물류단지

III. 인천과 관련된 남북경제협력사업

1. 서해평화특별협력지대 구상

1) 2007년 정상회담: 10.4합의

- 합의 내용 가운데 남북경협 등과 관련된 부분은 다음과 같음
 - 남북한은 경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하 민족내부협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여함
 - 해주지역과 주변해역을 포괄하는 ‘서해평화협력특별지대’를 설치하고 공동어로구역과 평화수역설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진
 - 개성공업지구 1단계 건설을 빠른 시일 안에 완공하고, 2단계 개발에 착수하며, 문산-봉동 간 철도화물 수송을 시작하고, 통행·통신·통관문제를 비롯한 제반 제도적 보장조치들을 조속히 완비
 - 개성-신의주 철도와 개성-평양고속도로를 공동으로 이용하기 위해 개보수 문제를 협의추진
 - 안변과 남포에 조선협력단지를 건설하며, 농업·보건·의료·환경보호 등 여러 분야에서 협력사업을 추진
 - ‘남북경제협력추진위원회’를 부총리급 ‘남북경제협력공동위원회’로 격상
 - 이러한 경제협력 사업 이외에 역사·언어·교육·과학기술·문화예술·체육 등 사회문화 분야의 교류와 협력을 발전시켜 나가기로 함. 이와 관련하여 백두산 관광을 실시하여 서울-백두산 직항로를 개설하고, 2008년 북경 올림픽대회 남북 응원단이 경의선을 사용하여 참가하기로 함

북한의 전략지역 및 남북교류협력사업지구



- 10.4 정상합의는 그 실현 가능성과 무관하게, 향후 남북관계 개선시 그 출발점을 제시하고 있다는 점에서 무시할 수 없는 내용들을 다수 포함
 - 특히 남북 간 도로·철도 연결 및 경제특구의 확대, 서해평화협력특별지대 설치 등은 접경지역에서 추진되고 있는 기존의 남북경협사업과 관련하며 많은 과제를 제시



2) 서해평화협력 특별지대와 해주특구

- 서해평화협력특별지대 추진은 공동어로구역 및 평화수역 설정, 해주항개발 및 경제특구 건설, 한강하구개발, 해주 직항로 통과 등의 세부 내용으로 구분됨
 - 서해특별지대는 참여정부가 경제협력을 통해 평화를 정착시키겠다는 구상이 집대성된 것임(정형근 2008)
- 특히 해주를 중심으로 중장기적으로 개성공업단지와 상호보완적인 개발을 시도할 것
 - 우선 군사상 민감하지 않은 분야(수산양식·가공·유통)에서 협력 사업을 시작할 수 있고 점진적으로 NLL해역에 바다 목장을 조성하여 협력규모를 확대해 가는 방향으로
 - 중장기적으로 개성을 복한 비즈니스 중심지로 하고, 해주는 농업, 공업, 수산업 등을 포괄하는 종합적인 특구로 중국의 심천과 동관 관계처럼 개발(정형근 2008)
- 각 항목별로 양측 합의 내용 및 효과는 다음과 같다.

① 공동어로수역과 평화수역 설정4)

- 남북 간 긴장을 완화하고 제 3국 어선의 불법조업을 방지해 남북간 공동번영의 기반을 확충하기 위한 취지
 - 서해 NLL 부근 수역은 최근 남북이 2차례나 교전을 치렀던 지역
 - 서해 북방한계선 부근의 꽃게잡이 조업은 남북간의 무력충돌의 불씨로 작용해왔고, 중국 어선의 싹쓸이 불법조업으로 연평도 인근 어민의 애로사항이 많았음
 - 현재 NLL이남에 설치된 어로한계선을 기준으로 그 이북 수역에는 서해 5도 어민이 소유한 297척만 조업이 허용되어 있고 이남 특정해역에는 약 500척이 조업 중임. 이중 764km²인 서해 연평어장에서의 어획량이 2003년 2,100여톤에서 2006년 50여톤으로 급감

4) 이는 그동안 북측이 근본문제로 제기해온 서해 북방한계선(NLL)문제와 관련되어 있기 때문에 국내적으로 많은 논란이 예상되는 부분임

- 남북합의대로 공동어로가 이뤄지면 조업지역이 약 2.5배로 확대될 것으로 추산. 이 일대에서 싸늘이 조업을 하는 중국어선을 북측과 공동건제하는 효과를 거둘 것임

② 해주경제특구

- 해주에는 시멘트공장, 제철공장, 제련소, 각종 기계화학 및 비료공장 등이 있으나, 시설이 낙후. 항만도 하역능력 240만톤에 불과함
→ 개발시 하역능력 480만톤(2015년), 개성공단과 연계 개발 시 해주-개성-인천 삼각 경제구역의 시너지 효과
- 현대경제연구원은 개성공단 개발의 경우를 준용하여 해주특구 개발 비용을 500만평 규모시 46억 달러로, 해주항 개발에 3억달러 추산하고 있음

해주 특구 개발 비용

(단위: 억 달러)

시나리오	1700만m ² (500만평)규모	3306만m ² (1000만평)규모
개발비용	46	92
북측경제효과	88	166

③ 한강하구 개발

- 이미 남북장관급회담과 경제협력 추진위 등에서 여러번 합의한 바 있으나, 군사보장 문제로 이행이 지연된 문제임.
- 한강하구 골재 부존량은 약 10억8천만 m³로 추정(수도권에서 20년이상 상용가능한 규모, 금액으로 17조원대). 한강하구 준설 시 임진강 수위가 낮아져 수해방지 효과도 기대됨
- 남북이 한강 하구를 공동으로 이용하게 된다면 이는 한강 하구 수역의 그림을 완전히 바꾸어 놓게 될 것임. 과거 한강, 임진강, 예성강 등은 분단이전 배가 드나들던 지역임. 이 지역 내륙 주운이 개방된다면 이는 한반도 서부 접경지역의 혁신적인 변화 계기가 될 것임

④ 해주 직항로⁵⁾

- 남북장성급 군사회담등에서 북한이 제기해온 것이나 해결이 지연되온 문제
- 그동안 예성강에서 채취한 모래를 싣거나 해주에서 출항한 우리 민간선박은 직항로를 이용해왔지만, 북한의 선박들은 해주항 입출항을 위해 백령도를 돌아 좁은 수로로 돌아가야 했음. 이 합의가 실현될 경우 북한 민간선박의 운항시간과 물류비 절감이 기대됨

2. MB정부의 나들섬 구상

- 구상의 기본취지는 다음과 같음
 - 「비핵 개방 3000」 구상의 구체적 실천 방안의 하나
 - 남북경제협력을 위한 공동의 장(場)은 북한에서 가장 가까운 남한 땅에서 이루어질 수 있음(북한 사람들이 자유롭게 드나들 수 있는 곳)
 - 비무장지대의 한강하구에 하천 준설로 얻게 되는 토사로 자연 상태에서 이미 거의 만들어져 있는 퇴적지 위에 새로운 섬을 구축
 - 북한측과 협의하여 공동으로 개발하고 남북한 전체의 경제발전에 도움이 되도록 이용
- 기본원칙
 - 시장경제체제 하에서 남한의 기술과 자본을 북한의 노동력과 결합하여 북한의 개방을 지원
- 규모
 - 여의도(8.48km²)의 10배



5) 일각에서는 해주직항이 자칫 NLL무력화를 가져올 것이라는 우려를 제기하기도 함. 그러나 공동어로구역에 양측 어선과 일부 어업 지도선 정도만 들어갈 수 있는 것과 마찬가지로 해주직항으로 허용되는 선박은 북한의 상선 화물선이므로 실제 직항이 이뤄진다면 통신검색 및 필요시 승선검색 등을 통해 필요한 예방 및 통제조치를 할 수도 있을 것(서주석, 2008)

- 운영방법
 - 우리의 노동 및 기술집약적인 중소기업들이 입지하여 북한의 노동력과 결합. 중장기적으로는 해외자본도 투자하게 될 것으로 예상
 - 「나들섬」 연안에 남북한이 공동으로 사용할 항만 조성
 - 수로교통의 통제 및 관리시설도 구축
 - 서울과 인천은 물론 평양과 개성으로 연결하는 육로 확보
- 비용
 - 정부가 주도하여 공영개발방식을 도입하면 비용은 부지조성과 연결도로의 건설비까지 모두 자체 조달하고도 남을 것으로 추정(남북협력기금으로 적립하여 긴요히 사용)
- 기대효과
 - 북한 노동자들은 출퇴근하면서 시장경제 체제의 자유로운 여건 하에서 기술을 익히고 생산활동에 참여하게 되므로 북한은 큰 부담 없이 실익을 도모할 수 있음
 - 생산환경 때문에 해외로 빠져 나가는 중소기업을 이곳으로 입지시키고, 또 나갔던 기업도 되돌아 올 수 있는 여건을 마련
 - 나들섬-강화도-인천공항을 직결하는 도로를 건설하여 북한 주민들은 혼잡한 수도권 을 거치지 않고 바로 세계적인 최신공항을 이용
 - 남북경제협력을 시장경제의 틀에서 실질적으로 추진하는 효과
 - 「나들섬」은 한반도의 물길을 연결하는 네트워크에서 매듭의 역할
 - 남북한을 연결하는 아주 단단한 고리가 되어 북한의 개방을 이끌어내고, 통일로 가는 광장이 됨
 - 「한반도의 맨해튼」이 되고 마침내 동북아의 hub로 발전

3. 인천시: 남북경제협력도시

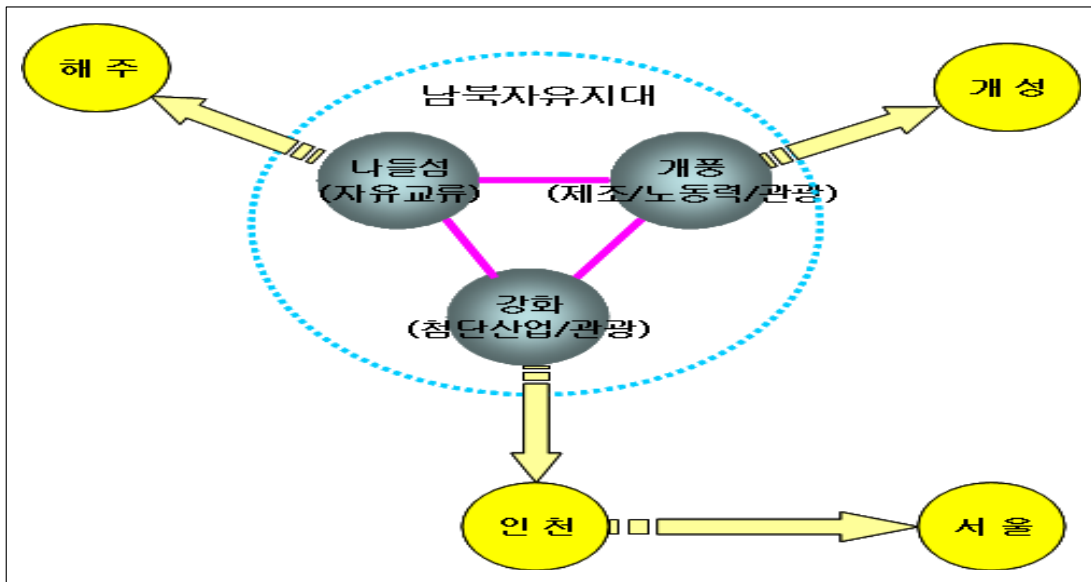
□ 필요성

- 글로벌코리아 달성을 위한 황금평화삼각(서울, 인천, 개성)벨트 구체화
- 인천경제자유구역과의 개성경제특구와의 연계 발전을 위한 인프라 구축 필요
- 남북간 산업협력을 통한 경쟁력 있는 수출제조업 거점기반 창출
- 인천국제공항 외래객 2,000만시대, 국제관광수요 대응
- 인천국제공항~개성공단간 도로개설로 물류중심 인천과 제조업중심 개성공단의 집적화로 저비용·고효율 물류클러스터 단지 조성

□ 사업개요

- 인천국제공항 ~ 강화 ~ 개성공단간 연결도로 건설 : 58.2km
- 개풍지역 복합신도시 개발(5,000만㎡), 강화지역 복단개발(5,000만㎡)
 - 첨단산업, 물류, 교육, 주거, 상업기능 부여

〈개풍지역과 나들섬, 강화지역 연계 구상〉



□ 남(강화) · 북(개풍)지역 복합도시 개발 계획 : 1억㎡



〈개풍지역 : 5,000만㎡〉

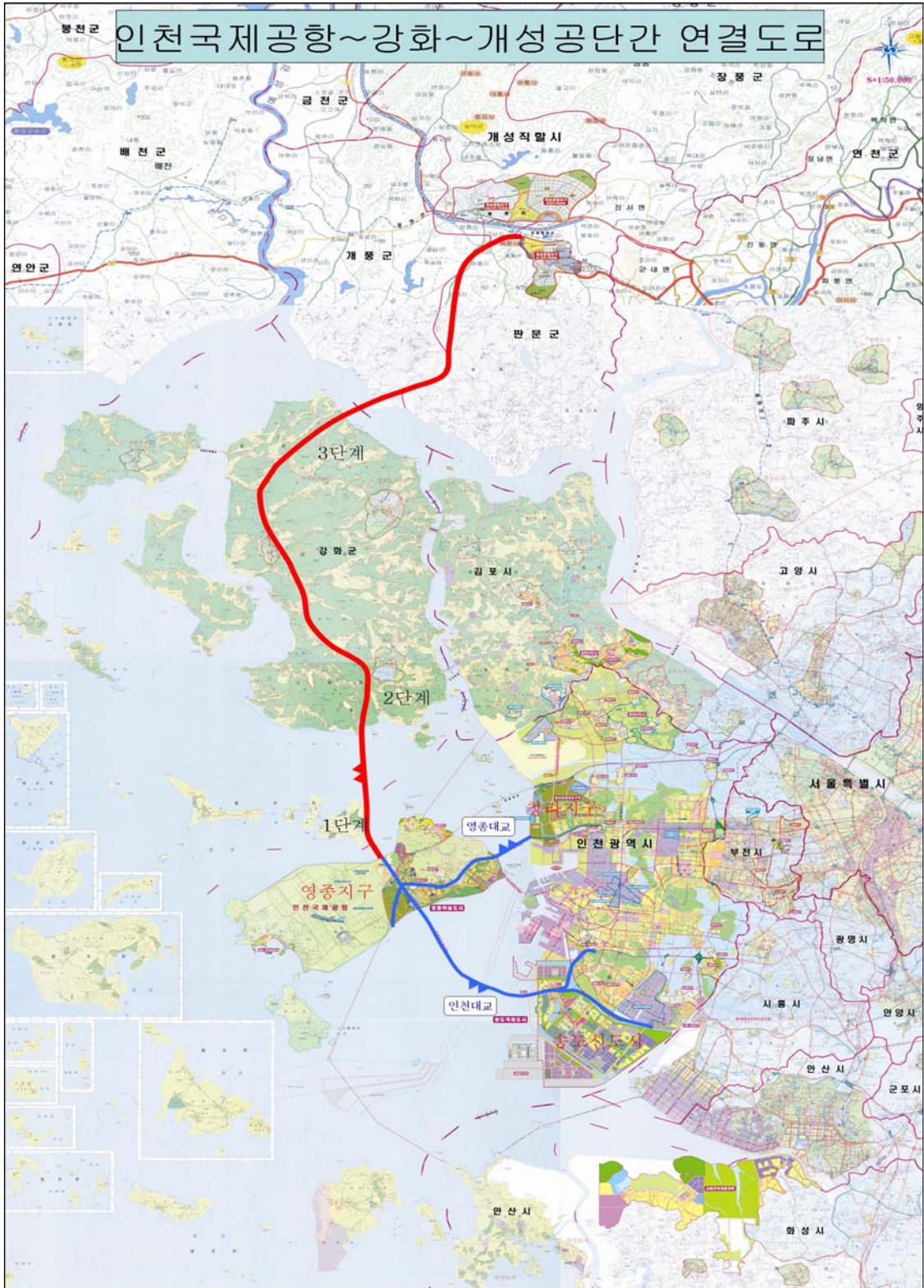
- 1단계 : 974만㎡
 - 공단구역 : 330만㎡
 - 주거구역 : 264만㎡
 - 상업구역 : 17만㎡
 - 물류센터 : 33만㎡
 - 관광구역 : 330만㎡

● 2단계, 3단계 추진

〈강화지역 : 5,000만㎡〉

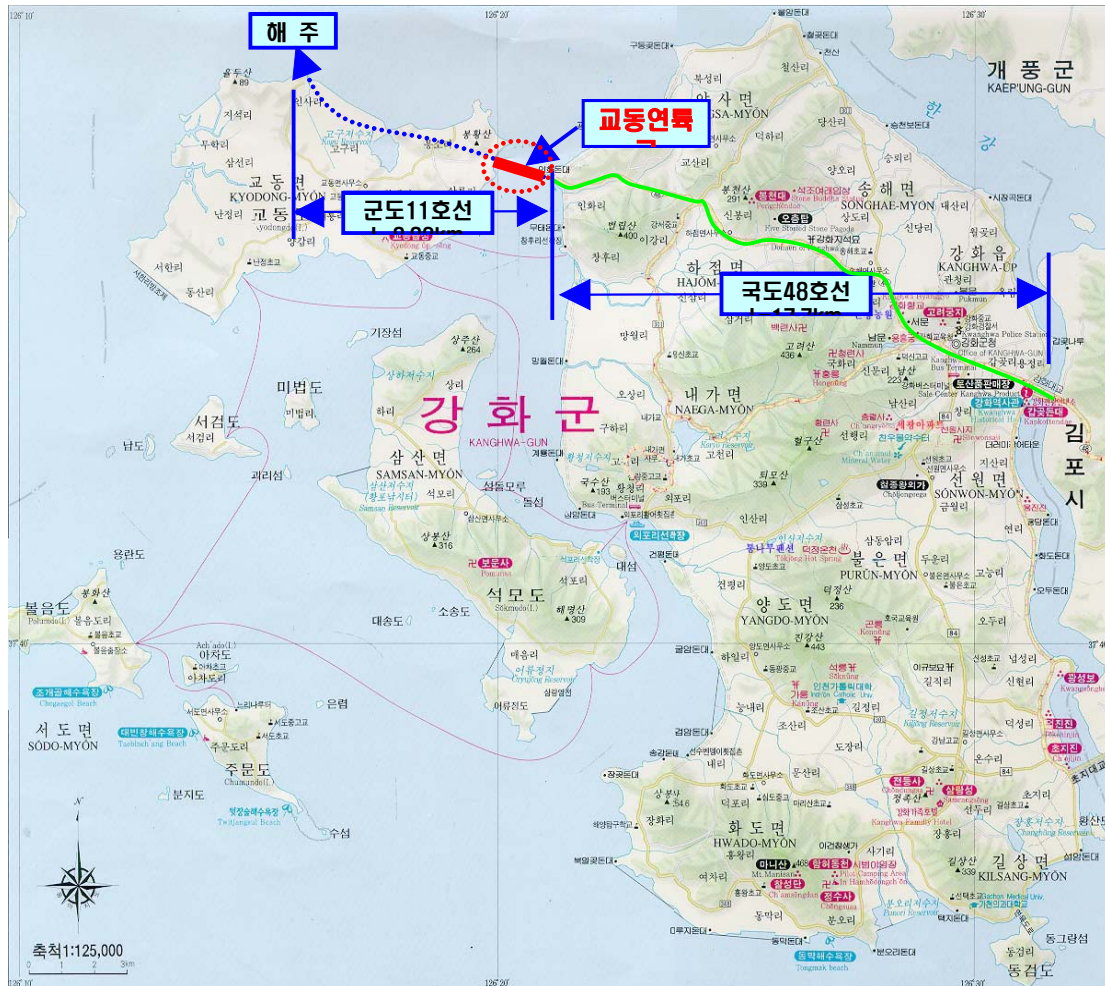
- 물류, 협력 기능
- 첨단산업·교육

□ 인천국제공항~강화~개성공단간 연결도로 건설 : 58.2km



□ 강화~해주 남북협력도로(국도48호선) 연결

- 구 간 : 강화군 교동면 인사리 ~ 강화읍 갑곶리
- 연 장 : 강화군 교동내 도로 연장 : 8.82km
- 군도(11호선) 승격 : 해상 2.32km, 내륙 6.50km



□ 기대효과

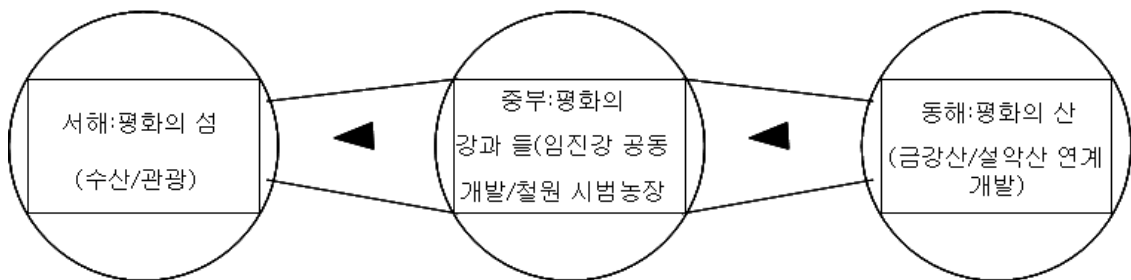
- 복합신도시 건설 과정 <155억 달러>, 완공 후 <연간 16억 달러> 수입 발생
- 건설과정 <연인원 218천명>, 운영과정 <연간 147천명> 고용 창출
 - 개포복합신도시 운영효과 : 약 16억 달러
 - 2006년 북한 GDP 222억달러의 7.2%
 - 개성공단(공단 800만평, 배후도시 700만평) 운영효과 9.4억달러의 1.7배

IV. 향후 전략적 방향

1. 한반도 평화전략: 공간면의 점-선-면 연계전략

- 중국이 개혁개방의 방법론으로 채택한 점-선-면 이행 전략을 한반도의 평화통일에 적용
 - 한반도 평화통일의 제1차적인 점(거점)을 비무장 지대(DMZ)의 세 곳(금강산, 철원, 개성)으로 상정하고, 이 세 개의 점을 잇는 선을 중심으로 면을 확장해 나아가겠다는 구상이 ‘한반도의 점-선-면 이행 전략’ (이상준 2004)
- 중국은, 심천 등의 해안선 특구에 개혁개방의 점(거점)을 먼저 조성하고(제1단계), 선(특구들 사이의 선)을 이어(제2단계) 개혁개방의 면(공간)을 만든 다음, 내륙으로 개혁개방의 면(공간)을 확대(제3단계)했음.

<그림 1>



- ① 점 : 경제-안보 연계의 구상이 관철될 수 있는 거점
 - 동해안(동부전선)의 점=금강산 • 서해안(서부전선)의 점=개성 • 중부지방(중부전선)의 점=철원
- ② 선 : 비무장 지대를 중심으로 금강산-철원-개성을 잇는 선
- ③ 면 : 점과 선을 동서남북으로 확장하면, 세 개의 점을 중심으로 ‘소(mini) 평화지대’를 세 곳에 형성할 수 있음. 이어 세 곳의 소 평화지대 사이를 선으로 연결하고 면(평화통일의 공간)을 확장하는 가운데, 비무장 지대 전체를 평화지대로 구축

2. 서해평화지대

- 서해에서 경제-안보 연계의 구상이 관철될 수 있는 거점지역
 - 서해 해상 : 백령도, 연평도, 우도 :NLL을 중심으로 백령도-연평도-우도를 잇는 선
 - 인천연안 : 강화(교동), 중구(월미도): 백령-교동-월미도를 연결한 평화벨트
 - 백령도의 점과 연평도의 점을 잇는 선을 중심으로 한 ‘공동어로 구역(소 평화지대; 소 평화수역)’ 이라는 면
 - 연평도의 점과 우도의 점을 잇는 선을 중심으로 한 ‘해상평화 공원(소 평화지대; 소 평화수역)’ 이라는 면
 - 해주의 점과 인천의 점을 잇는 선을 중심으로 한 ‘직항로(소 평화지대; 소 평화수역)’ 등
- 이 세 개의 소 평화수역을 동서남북으로 총화한 서해 평화협력 특별지대가 ‘중(中) 평화지대’ 의 역할을 함.
 - 이 중(中) 평화지대(서해 평화협력 특별지대)는 해주~개성~인천의 3각형 평화지대와 어울려 ‘대(大) 평화지대’ 가 될 수 있을 것임.
 - 이 ‘대 평화지대’ 는 NLL을 평화지대로 탈바꿈함으로써, DMZ의 평화지대화 구상을 서해에까지 연장하도록 만들 것임.

3. 개성공단 연계 전략

- 북한의 특구 경험과 개성공단의 중요성
 - 1993년부터 개발을 시작하여 2010년까지 나진선봉지역을 21세기 세계경제발전에 상응하는 종합적이고도 현대적인 국제교류거점으로 건설할 계획을 마련한 바 있고, 거의 착수도 못한 신의주도 있음.
 - 북한 내수시장이 형성되어 있지 않으며 교통, 통신, 항만, 항공, 전력 등 각종 투자관련 인프라 시설이 부실한 점, 나아가 과도한 물류비용 등이 외자기업들이 투자 결정을 어렵게 만드는 요인임.
 - 개성공단도 북한의 나진·선봉 자유경제지대나 신의주 특구와 거의 동일한 투자환경 조건에 있음. 교통인프라, 투자인프라, 노동 및 세제 조건, 등에서는 모두 거의 비슷한 여건임.
 - 개성공단이 북한의 다른 개방지역과 차이가 있는 것은 남한 수도권 시장과 각종 인프라와 결합할 수 있는 지리적 인접성을 지니고 있다는 점임.
 - 개성공단도 남한과의 연계성을 고려하지 않는다면 나진·선봉 자유무역경제지대가 가지고 있던 외자유치와 관련된 실패요인을 거의 모두 동일하게 가지고 있음. 따라서 북미관계가 개선된다 해도 개성이외에는 북한의 다른 어떤 지역에서도 외자유치를 위한 경제특구의 건설이 성과를 거두기 어려운 상황임.
- 개성공단의 한계 및 인천의 역할
 - 개성공단의 경우 외자유치 투자환경을 종합적으로 고려해 볼 때 남한의 각종 인프

- 라와 결합되지 않을 경우 성과를 거두기 힘들. 특히 남한의 고속도로, 철도 등의 교통 수단과 인천의 항만이나 공항 등의 인프라 활용이 절대적으로 필요
- 개성공단 생산제품의 국내시장 이동과 국제시장으로의 접근에 필요한 물류센터의 건립이 필요. 개성공단의 생산물자가 인천을 경유할 가능성이 높기 때문에 인천내에 개성공단 생산제품의 종합 물류센터를 구축하는 것이 필요함.
 - 인천자유경제구역의 자유무역지대와 북한의 개성공단을 연계하여 글로벌 가치사슬내 한국기업의 위치를 높이는 분업구조를 설계하고, 외자기업과 국내기업의 인천 자유무역지대 유치와 관련되어 개성공단의 연계성이 극대화하도록 하는 논리를 개발할 필요가 있음.
- 인천경제자유구역과 개성공단 연계
- 한국이 선진경제로 나아가면서 개도국의 경쟁력 추격에 대응하기 위해 핵심기능면에서 경쟁국에 앞서 고급화차별화할 수 있는 업그레이드 전략과 세계시장에서 경쟁국들과 가격경쟁력을 유지할 수 있는 유지전략 두 가지가 모두 다 필요함.
- 전자는 동아시아 생산네트워크에서 일본이 하고 있는 역할처럼 수직적 통합력을 높일 수 있는 핵심기능(R&D, 디자인, 브랜드 등)을 보유하고 유지하는 전략임.
- 한국은 이를 위해 글로벌 가치사슬 중 핵심기능의 업그레이드가 필요하며 선진권의 외국인투자 유치를 통해 선진기업과의 협력가능성 제고가 필수적임.
 - 이를 위해서는 한미FTA등 선진권과의 FTA를 적극 활용해야 하며, 선진권으로부터의 수출에 최첨단 역할을 하게 될 것은 당연히 한국에서는 인천경제자유구역(IFEZ)임.

글로벌코리아 달성을 위한 인천·서울의 역할과 기능

	①글로벌 통상도시 인천	②동아시아글로벌R&D센터	③남북협력국제화지원기지	④동아시아기술거래소, 금융중심지
담당	인천시	IFEZ	남북경제협력특구 (강화)	서울
성격 및 임무	전략연구기능 포함 -투자유치 계획수립 및 평가 -인천기업 브랜드화(글로벌기업 육성지원) -기업의 국제화지원	- 세계유수 기술R&D 연구실 유치, 단지화 - R&D 클러스터 수립	- 인천-개성 산업협력 및 국제업무화 지원 - 북한 기술학습 지원 - 북한기업 상품유통 지원	-국제기술기업 M&A - 선진기술 구입 - 동아시아 기업에 매각
필요성 및 현추진 단계	글로벌 도시, 특히 ②③④ 기능 구축을 위해 가장 선행할 필요성이 있는 내용	인천경제자유구역 투자유치 목표로 이미 설정되어 추진 중인 단계임.	강화를 중심으로 개성연계 사업이 인천발전비전의 하나로 이미 제시되어 있고 중앙정부도 인지하고 있는 상황임	서울 국제금융중심지 기능이 구축되는 과정을 촉진시킬 수 있는 요소

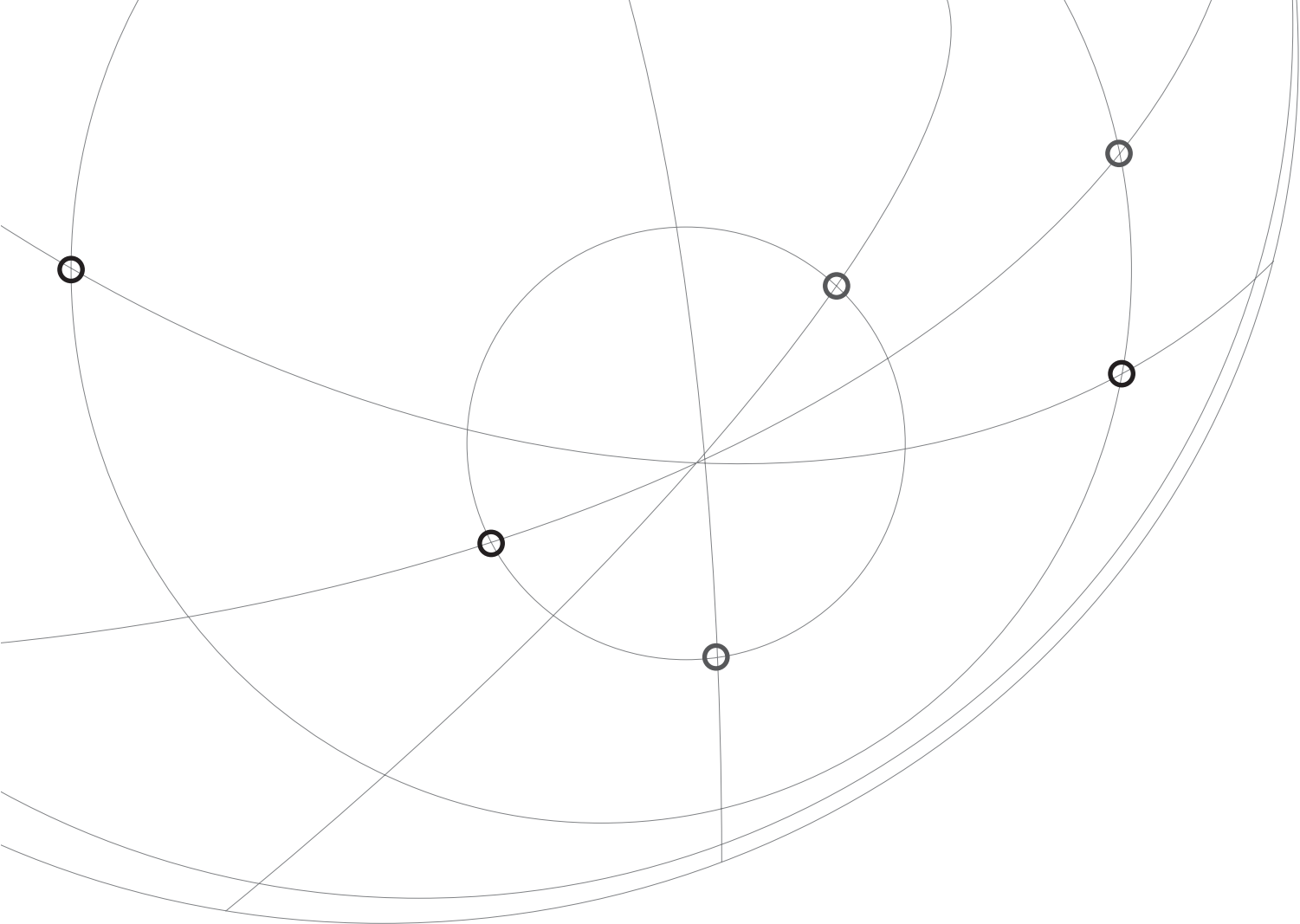
- 한편 경쟁국에 비해 가격경쟁력 저하, 비교열위로 전환가능성이 높은 부문에 대해서는 가격경쟁력, 비교우위 회복을 위한 현상유지 전략이 필요함.
 - 한동안 중국으로의 기업진출, 해외생산기지 구축이 그러한 역할을 해왔지만, 향후 중장기적으로는 저렴한 노동력을 지닌 북한이 이러한 역할을 맡게 될 가능성이 높음.
- 현재 인천은 경제자유구역을 중심으로 싱가포르처럼 외국의 교육기관과 R&D센터를 유치함으로써 과학기술 허브가 되겠다는 구상을 갖고 있음(② 참조).
- 이는 인천이 추구하는 글로벌 도시가 지녀야 할 차별화된 기능으로 구상되고 있는 것 중 하나로 비교적 가능성이 높은 것이라고 판단됨. 또 이는 중국에는 서울의 동아시아 기술거래중심으로 구현되어야 할 것으로 생각됨(④ 참조)
 - 선진국 R&D센터 유치, R&D클러스터 구축이 가능해지면, 응용기술을 습득하기 위한 동아시아 특히 중국기업들의 기술 구매 유인이 강해질 것임. 또 고급기술이 아니더라도 한국시장규모에서는 상용화되지 못하는 중간수위의 기술도 대규모 중국시장에서는 상용화를 위한 구매니즈가 있을 수 있음.
 - 따라서 M&A를 주로 하는 기술거래소가 초기에 규모가 크진 않겠지만 실용적인 응용기술을 중심으로 거래될 가능성이 있음. 한국이 IT분야에서는 이미 국제적 기술의 테스트 베드가 되고 있다는 점도 이 가능성을 높이는 요소임.
 - 인천과 수도권이 과학기술 허브로 발전하는 과정에서 각종 산업전시회, 국제컨퍼런스 등의 관련 요소가 필요하고 국제회계, 법률, 기업지원서비스업 등 관련 산업이 성장할 것임.
- 한편 인천은 남북간 협력에서 가장 중요한 개성공단을 보완하는 역할을 수행할 필요가 있음.
 - 개성공단은 물류, 자금, 기술연계인프라가 부족하여 사업이 진행될수록 이를 보완할 필요성이 커지게 됨. 장기비전인 북한의 국제협력 거점으로 발전하려면 인천경제자유구역(IFEZ)와의 연계 발전도 필요하지만 개성공단과 IFEZ는 현재로서는 서로 기능과 니즈가 서로 상충. 따라서 중간 수준에서 이를 연계하면서 개성공단의 업그레이드를 주목적으로 지원하는 남북협력단지⁶⁾가 필요함(③ 참조).
 - 초기에 이의 역할은 주로 남북물류연계 기능을 하는 저장창고 등 물류센터와 더불어 대북한 기술이전 및 북한 노동자, 기술자의 교육기능이 주가 될 것임.
 - 후에는 자금, 기술 연계의 거점으로 발전하면서 고차화될 수 있음. 이러한 기능을 위해서는 개성과의 연육이 쉬운 인천의 강화가 적지일 것으로 판단됨.
 - 궁극적으로 이 남북협력단지도 인천과 한국의 업그레이드를 위한 선진기업 유치를 주목적으로 하는 IFEZ와 협력하게 될 것이고, 또 나아가 기술협력 거점, 금융중심 등

6) 이는 逆개성공단 개념을 이용할 필요가 있음. 이는 개성공단 제품생산에 필요한 소재, 부품의 제조·조달과 동시에 개성공단 생산부품의 조립 및 가공을 통해 국내시장 및 미국 등 해외시장에 수출하는 역할 수행

- 기능을 촉진하게 될 것임.
- 이처럼 초기에 분리된 각 기능이 각각 한인천지역경제의 산업구조조정과 한국경제의 업그레이드로 효과적으로 기능하도록 하기 위해서는 정확한 방향 설정과 구체적인 로드맵이 필요함.
 - 또 단계별로 진행경과 및 추진상황에 대한 평가가 이뤄진 뒤에 조정하여 재실행하는 과정이 필요함. 이 모든 것은 투자의 관점, 경제적 관점에서 이루어져야 한다. 즉 국제직접투자를 양방향적으로 진정 글로벌하게 이해하고 평가하는 시각에서 한국의 산업구조고도화라는 관점에 선 전략방향 제시와 평가가 이뤄지고 이에 따라 투자유치부문, 남북간 산업협력부문, 지역산업 및 경제의 실행을 조정·지원하는 것이 필요함(① 참조).

참고문헌

- 강승호, “중국경제의 부상과 한국의 대응: 주요 교역대상국 변화를 중심으로”, 『3만불시대를 위한 국가경제 재구조화 전략』, 277~300. 경기개발연구원, 2006.
- 강승호, 『남·북·중 산업협력에 있어서 인천의 역할』, 인천발전연구원, 2008.
- 강승호, “인천의 초국경·광역 협력 비전과 역할”, 한국지역경제연구원, 『남북교류 활성화 대비 정책연구 어젠다 구상』 지역발전위원회, 정책보고서 2009. pp. 72-94
- 강승호·박현옥, “한국의 무역구조 변화: 미·일·중과의 산업내 무역을 중심으로”, 『한중사회과학연구』, 4권2호 1~20. 2005.12
- 강승호·정태원·장윤정·안우철·김중엽, 『남북 경제협력 확대에 대비한 인천지역 물류분야 대응방향』, 인천발전연구원, 2008
- 고정식, 중국의 경제개발구와 개성공단의 투자조건 비교, 『한중사회과학연구』, 2006.
- 김승국 「점-선-면으로 보는 동아시아 평화」 『평화 만들기』 <http://peacemaking.kr>』 187호(2005.6.18
- 김영봉, 한반도 국토경쟁력 강화를 위한 북한전략지역 개발방안, 한국수출입은행, 『수은북한경제』, 2007 가을호, p.21
- 대한민국정부, 『이명박 정부 100대 국정과제』, 국무총리실 문화체육관광부, 2008
- 리은철, 나진-선봉경제무역지대 인프라 확충과 중국의 역할, 『통일문제연구』, 제12권 2호, 평화문제연구소, 2000
- 서주석, “서해평화협력특별지대의 현황과 과제”, 『황해문화』, 2008 봄호
- 양문수, 이영훈, 김완희(2006), 『개성공단의 남북한 경제 기여도』, 통일부 연구용역서
- 양창호, 최상희, 최용석(2005), 『한강하구 및 서해연안 접경지역에 대한 물류시설이용 방안 연구』, 한국해양수산개발원
- 이상준, “남북접경 지역의 평화벨트 구축과 설악산” 『통문협 동향과 논단』 제1호 (2004년 여름)
- 이석기·오영석·조운애·박훈·홍진기·박정수·김석진·이원빈·송우경, 『남북한 산업협력 기본전략과 실행방안』, 산업연구원, 2007
- 인천광역시, 『인천 미래발전을 위한 주요 현안사항』, 2008.7.28
- 인천광역시, 『인천-개성 연계 발전 추진 전략: 동북아 도시간 협력을 통한 환(環)인천경제권 형성 전망』, 2005. 2.
- 전봉근, “남북경협을 위한 패러다임 모색”, 『한반도 선진화를 위한 남북경협 발전방안』 세미나 자료집(통일연구원-현대경제연구원 공동주최 학술회의), 2008
- 정형근, “서해평화경제특구 실현방향과 과제”, 『남북정상회담 경제분야 합의사항 이행전망과 과제』 세미나자료집, 대외경제정책연구원. 2007. 10.
- 통일부, 남북관계 추진현황 및 향후 추진방향(이명박 정부 출범 6개월 참고자료), 2008
- 홍순직, “합의사항이행을 위한 비용추정과 자원 조달방안”, 『남북정상회담 경제분야 합의사항 이행전망과 과제』 세미나자료집, 대외경제정책연구원. 2007. 10.
- 황진희, “한반도의 동북아 물류 허브화를 위한 인천항과 개성공단의 역할”, 인천국제공항공사, (사)남북물류포럼 공동학술회의, ‘개성공단과 인천공항-항만간 물류운송 분야 연계 방안, 2008.



참고자료

서해평화협력 특별지대 관련 합의문

10.4 남북정상선언 3주년



학술회의 자료집

6.15 남북공동선언

조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 숭고한 뜻에 따라 대한민국 김대중 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정일 국방위원장은 2000년 6월 13일부터 6월 15일까지 평양에서 역사적인 상봉을 하였으며 정상회담을 가졌다.

남북정상들은 분단 역사상 처음으로 열린 이번 상봉과 회담이 서로 이해를 증진시키고 남북관계를 발전시키며 평화통일을 실현하는데 중대한 의의를 가진다고 평가하고 다음과 같이 선언한다.

1. 남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다.
2. 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.
3. 남과 북은 올해 8.15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며, 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다.
4. 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.
5. 남과 북은 이상과 같은 합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일 안에 당국 사이의 대화를 개최하기로 하였다.

김대중 대통령은 김정일 국방위원장이 서울을 방문하도록 정중히 초청하였으며, 김정일 국방위원장은 앞으로 적절한 시기에 서울을 방문하기로 하였다.

2000년 6월 15일

대	한	민	국	조	선	민	주	주	의	인	민	공	화	국
대		통	령	국	방	위	원	장						
김		대	중	김		정		일						

남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언

대한민국 노무현 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정일 국방위원장 사이의 합의에 따라 노무현 대통령이 2007년 10월 2일부터 4일까지 평양을 방문하였다.

방문기간 중 역사적인 상봉과 회담들이 있었다.

상봉과 회담에서는 6.15 공동선언의 정신을 재확인하고 남북관계발전과 한반도 평화, 민족공동의 번영과 통일을 실현하는데 따른 제반 문제들을 허심탄회하게 협의하였다.

쌍방은 우리민족끼리 뜻과 힘을 합치면 민족번영의 시대, 자주통일의 새시대를 열어 나갈 수 있다는 확신을 표명하면서 6.15 공동선언에 기초하여 남북관계를 확대·발전시켜 나가기 위하여 다음과 같이 선언한다.

1. 남과 북은 6.15 공동선언을 고수하고 적극 구현해 나간다.

남과 북은 우리민족끼리 정신에 따라 통일문제를 자주적으로 해결해 나가며 민족의 존엄과 이익을 중시하고 모든 것을 이에 지향시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 6.15 공동선언을 변함없이 이행해 나가려는 의지를 반영하여 6월 15일을 기념하는 방안을 강구하기로 하였다.

2. 남과 북은 사상과 제도의 차이를 초월하여 남북관계를 상호존중과 신뢰 관계로 확고히 전환시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 내부분쟁에 간섭하지 않으며 남북관계 문제들을 화해와 협력, 통일에 부합되게 해결해 나가기로 하였다.

남과 북은 남북관계를 통일 지향적으로 발전시켜 나가기 위하여 각기 법률적·제도적 장치들을 정비해 나가기로 하였다.

남과 북은 남북관계 확대와 발전을 위한 문제들을 민족의 염원에 맞게 해결하기 위해 양측 의회 등 각 분야의 대화와 접촉을 적극 추진해 나가기로 하였다.

3. 남과 북은 군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로 하였다.

남과 북은 서로 적대시하지 않고 군사적 긴장을 완화하며 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 해결하기로 하였다.

남과 북은 한반도에서 어떤 전쟁도 반대하며 불가침의무를 확고히 준수하기로 하였다.

남과 북은 서해에서의 우발적 충돌방지를 위해 공동어로수역을 지정하고 이 수역을 평화수역으로 만들기 위한 방안과 각종 협력사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등 군사적 신뢰구축조치를 협의하기 위하여 남측 국방부 장관과 북측 인민무력부 부장간 회담을 금년 11월중에 평양에서 개최하기로 하였다.

4. 남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는 데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다.

남과 북은 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담 「9.19 공동성명」과 「2.13 합의」가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 하였다.

5. 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하며 민족내부협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여하기로 하였다.

남과 북은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 「서해평화협력특별지대」를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 하였다.

남과 북은 개성공업지구 1단계 건설을 빠른 시일안에 완공하고 2단계 개발에 착수하며 문산-봉동간 철도화물수송을 시작하고, 통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반

제도적 보장조치들을 조속히 완비해 나가기로 하였다.

남과 북은 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로를 공동으로 이용하기 위해 개보수 문제를 협의·추진해 가기로 하였다.

남과 북은 안변과 남포에 조선험력단지를 건설하며 농업, 보건의료, 환경보호 등 여러 분야에서의 협력사업을 진행해 나가기로 하였다.

남과 북은 남북 경제협력사업의 원활한 추진을 위해 현재의 「남북경제협력추진위원회」를 부총리급 「남북경제협력공동위원회」로 격상하기로 하였다.

6. 남과 북은 민족의 유구한 역사와 우수한 문화를 빛내기 위해 역사, 언어, 교육, 과학 기술, 문화예술, 체육 등 사회문화 분야의 교류와 협력을 발전시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 백두산관광을 실시하며 이를 위해 백두산-서울 직항로를 개설하기로 하였다.

남과 북은 2008년 북경 올림픽경기대회에 남북응원단이 경의선 열차를 처음으로 이용하여 참가하기로 하였다.

7. 남과 북은 인도주의 협력사업을 적극 추진해 나가기로 하였다.

남과 북은 흩어진 가족과 친척들의 상봉을 확대하며 영상 편지 교환사업을 추진하기로 하였다.

이를 위해 금강산면회소가 완공되는데 따라 쌍방 대표를 상주시키고 흩어진 가족과 친척의 상봉을 상시적으로 진행하기로 하였다.

남과 북은 자연재해를 비롯하여 재난이 발생하는 경우 동포애와 인도주의, 상부상조의 원칙에 따라 적극 협력해 나가기로 하였다.

8. 남과 북은 국제무대에서 민족의 이익과 해외 동포들의 권리와 이익을 위한 협력을 강화해 나가기로 하였다

남과 북은 이 선언의 이행을 위하여 남북총리회담을 개최하기로 하고, 제 1차 회의를 금년 11월중 서울에서 갖기로 하였다.

남과 북은 남북관계 발전을 위해 정상들이 수시로 만나 현안 문제들을 협의하기로 하였다.

2007년 10월 4일

평 양

대 한 민 국
대 통 령
노 무 현

조선민주주의인민공화국
국 방 위 원 장
김 정 일

62차 UN 총회 결의안

2007. 11. 1.

한반도에서의 평화, 안전 및 통일

총회는, 남북정상회담 및 2000. 6. 15 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 양 정상에 의해 채택된 공동선언을 환영하고 지지하는 2000. 10. 31자 결의 55/11을 상기하며,

국제평화와 안전의 유지에 관한 유엔헌장의 목적과 원칙을 재확인하며,

남북 간 대화와 협력이 한반도에서의 평화와 안전을 공고히 하는데 필수적이며, 헌장의 목적과 원칙에 따라 역내 및 그 밖의 지역의 평화와 안정에 기여할 것으로 확신하며,

2007. 10. 2~4 간 평양에서 개최된 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 양정상 간 정상회담 및 10.4 채택된 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」이 남북한 관계를 개선하고 한반도 뿐 아니라 더 광범위한 지역에서 평화와 공동 번영을 증진하는 데 있어 중요한 이정표가 될 것임을 인정하며,

2007. 10. 1 사무총장 및 총회의장의 남북정상회담 환영성명과 함께 2007. 10. 4 남북 정상간 선언에 대한 사무총장의 환영성명을 상기하며,

1. 2007. 10. 2~4 간 개최된 남북 정상회담 및 2007. 10. 4 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 양 정상에 의해 채택된 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’을 환영하고 지지한다.

2. 대한민국과 조선민주주의인민공화국이 동 선언을 완전하고 충실하게 이행함으로써 한반도에서의 평화를 공고히 하고 평화통일을 위한 굳건한 기반을 마련할 것을 권고한다.

3. 남북 간 대화, 화해 및 통일과정이 한반도 뿐 아니라 동북아시아와 전 세계의 평화와 안전에 기여할 수 있도록 적절한 방식으로 동 과정을 계속해서 지지하고 지원할 것을 회원국들에게 요청한다.

Resolution adopted by the General Assembly

[*without reference to a Main Committee (A/62/L.4)*]

62/5. Peace, security and reunification on the Korean peninsula

The General Assembly,

Recalling its resolution 55/11 of 31 October 2000, in which it welcomed and supported the inter-Korean summit and the joint declaration adopted on 15 June 2000 by the two leaders of the Democratic People's Republic of Korea and the Republic of Korea,

Reaffirming the purposes and principles of the Charter of the United Nations regarding the maintenance of international peace and security,

Convinced that inter-Korean dialogue and cooperation are essential for consolidating peace and security on the Korean peninsula and also contribute to peace and stability in the region and beyond, in conformity with the purposes and principles of the Charter,

Recognizing that the summit meeting held in Pyongyang from 2 to 4 October 2007 between the two leaders of the Democratic People's Republic of Korea and the Republic of Korea and their Declaration on the Advancement of North-South Korean Relations, Peace and Prosperity represent a major milestone in improving inter-Korean relations and in advancing peace and common prosperity on the Korean peninsula and in the wider region as well,

Recalling the statements welcoming the inter-Korean summit made on 1 October 2007 by the Secretary-General and the President of the General Assembly, and recalling also the statement welcoming the adoption of the Declaration made on 4 October 2007 by the Secretary-General,

1. *Welcomes and supports* the inter-Korean summit held from 2 to 4 October 2007 and the Declaration on the Advancement of North -South Korean Relations, Peace and Prosperity adopted on 4 October 2007 by the two leaders of the Democratic People's Republic of Korea and the Republic of Korea;

2. *Encourages* the Democratic People's Republic of Korea and the Republic of Korea to implement the Declaration fully and in good faith, thereby consolidating peace on the Korean peninsula and laying a solid foundation for peaceful reunification;

3. *Invites* Member States to continue to support and assist, as appropriate, the process of inter-Korean dialogue, reconciliation and reunification so that it may contribute to peace and security not only on the Korean peninsula but also in northeast Asia and the world as a whole.

*41st plenary meeting
31 October 2007*

「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」 이행에 관한

제1차 남북총리회담 합의서

2007년 10월 평양에서 진행된 역사적인 남북정상회담에서 채택된 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」에 따라 그 이행을 위한 제1차 남북총리회담이 11월 14일부터 16일까지 서울에서 진행되었다.

남과 북은 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」이 남북관계를 보다 높은 단계로 발전시키며 한반도 평화와 민족공동의 번영과 통일을 실현하기 위한 새로운 국면을 열어나가는 데서 중대한 의의를 가진다는 데 인식을 같이하고 이를 성실히 이행하기 위해 다음과 같이 합의하였다.

제1조 남과 북은 6.15공동선언의 우리민족끼리 정신에 따라 남북관계를 상호 존중과 신뢰의 관계로 확고히 전환시키며 통일지향적으로 발전시켜 나가기 위한 조치들을 적극 취해나가기로 하였다.

- ① 남과 북은 매년 6월 15일을 화해와 평화번영, 통일의 시대를 열어나가는 민족공동의 기념일로 하기 위해 각기 내부절차를 거쳐 필요한 조치를 취하기로 하였다.
- ② 남과 북은 내년 6.15공동선언 발표 8주년 기념 남북공동행사를 당국과 민간의 참가하에 서울에서 진행하기로 하였다.
- ③ 남과 북은 남북관계를 통일지향적으로 발전시켜 나가기 위하여 각기 법률·제도적 장치들을 정비해 나가는 문제 등을 협의해 나가기로 하였다.
- ④ 남과 북은 양측 의회를 비롯한 각 분야의 대화와 접촉을 활성화해 나가며 쌍방 당국은 남북국회회담을 적극 지원하기로 하였다.

제2조 남과 북은 서해지역의 평화와 공동의 이익을 위하여 「서해평화협력특별지대」를 설치하기로 하였다.

- ① 남과 북은 서해상에서 공동어로 및 민간선박의 운항과 해상수송을 보장하기 위하여 서해상의 일정한 수역을 평화수역으로 지정하고 관리해 나가기로 하였다.
- ② 남과 북은 평화수역과 공동어로구역의 대상지역과 범위를 호혜의 정신에 따라 별도로 협의하여 확정하고 2008년 상반기안으로 공동어로사업에 착수하기로 하였다.
- ③ 남과 북은 공동어로구역의 효율적 운영과 수산분야에서의 협력문제를 12월중 「서해평화협력특별지대추진위원회」 산하의 분과위원회를 통해 협의 해결하기로 하였다.
- ④ 남과 북은 해주지역에 「경제협력특별구역」(「해주경제특구」)을 건설하고 개성공단과의 연계를 통해 점차 발전시켜 나가기로 하였다.
- ⑤ 남과 북은 「해주경제특구」 건설에 따른 해상물동량의 원활한 처리를 위해 해주항을 민족공동의 이익에 부합되게 활용하기로 하였다.
- ⑥ 남과 북은 「해주경제특구」와 해주항 개발을 위한 실무접촉과 현지조사를 금년 중에 실시하며 2008년안으로 구체적인 사업계획을 협의 확정하기로 하였다.
- ⑦ 남과 북은 한강하구에서 2008년안으로 골재채취사업에 착수하기로 하고 빠른 시일안에 실무접촉과 현지공동조사를 실시하기로 하였다.
- ⑧ 남과 북은 민간선박의 해주직항로 이용과 관련한 항로대 설정, 통항절차 등의 문제를 12월중에 「남북경제협력공동위원회」 산하의 「남북 조선 및 해운협력분과위원회」를 개최하여 협의 해결하기로 하였다.
- ⑨ 남과 북은 「해주경제특구」 건설에 따라 이 지역에 대한 출입, 체류, 통신, 통관, 검역, 자금유통 등 법률·제도적 장치를 마련하는 문제를 협의해 나가기로 하였다.
- ⑩ 남과 북은 장관급을 위원장으로 하는 「서해평화협력특별지대추진위원회」를 구성하기로 하고 「서해평화협력특별지대추진위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 채택하였다.

- ⑪ 남과 북은 「서해평화협력특별지대추진위원회」 제1차 회의를 12월중 개성에서 개최하기로 하였다.

제3조 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 위한 경제협력을 적극 추진하기로 하였다.

1) 도로 및 철도분야 협력

- ① 남과 북은 경의선 도로와 철도의 공동이용과 물류유통의 활성화를 위해 2008년부터 개성-평양 고속도로와 개성-신의주 철도 개보수에 착수하기로 하고, 이를 위한 현지조사를 금년중에 실시하기로 하였다.
- ② 남과 북은 개성-평양 고속도로 개보수를 위한 실무접촉을 11월 28일부터 29일까지, 개성-신의주 철도 개보수를 위한 실무접촉을 11월 20일부터 21일까지 개성에서 진행하기로 하였다.
- ③ 남과 북은 2008년 베이징올림픽경기대회 남북 응원단의 경의선 열차 이용을 위한 철길보수를 진행하기로 하였다.
- ④ 남과 북은 개성-평양 고속도로, 개성-신의주 철도의 개보수와 공동이용에 필요한 설계, 설비, 자재, 인력 등을 적기에 보장하기로 하였다.
- ⑤ 남과 북은 「남북경제협력공동위원회」 산하에 「남북도로협력분과위원회」와 「남북철도협력분과위원회」를 구성하기로 하였다.

2) 조선협력단지 건설

- ① 남과 북은 안변지역에 선박블록공장 건설을 2008년 상반기 안에 착수하며 단계적으로 선박 건조능력을 확대하기로 하였다.
- ② 남과 북은 남포의 영남배수리공장에 대한 설비현대화와 기술협력사업, 선박블록공장 건설 등을 가까운 시일안에 적극 추진하기로 하였다.
- ③ 남과 북은 안변과 남포지역에 대한 제2차 현지조사를 12월중에 실시하기로 하였다.

- ④ 남과 북은 조선협력단지 건설에 따라 안변과 남포지역에 대한 출입, 체류, 통신, 통관, 검역, 자금유통 등 법률·제도적 장치를 마련하는 문제를 협의 해결하기로 하였다.
- ⑤ 남과 북은 「남북경제협력공동위원회」 산하에 「남북 조선 및 해운협력분과위원회」를 구성·운영하며 제1차 회의를 12월중에 부산에서 개최하여 조선협력단지 건설과 운영을 위한 구체적인 협의를 진행하기로 하였다.

3) 개성공단 건설

- ① 남과 북은 개성공단 활성화를 위해 1단계 건설을 빠른 시일 안에 완공하고 2단계 개발에 필요한 측량·지질조사를 금년 12월중에 진행하며 2008년 안에 2단계 건설에 착수하기로 하였다.
- ② 남과 북은 개성공단 1단계 사업의 활성화를 위해 필요한 근로인력을 적기에 보장하고 근로자들의 숙소건설 등에 협력해 나가기로 하였다.
- ③ 남과 북은 개성공단 근로자들의 출퇴근을 위한 도로 건설 및 열차운행 문제를 협의 추진해 나가기로 하였다.
- ④ 남과 북은 금년 12월 11일부터 문산-봉동간 철도화물 수송을 시작하며, 이를 위한 판문역 임시 컨테이너 야적장과 화물작업장 건설, 신호·통신·전력체계 및 철도연결구간 마감공사를 조속히 추진하기로 하였다.
- ⑤ 남과 북은 문산-봉동간 화물열차운행을 위해 11월 20일부터 21일까지 개성에서 남북철도실무접촉을 개최하고 「남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서」를 채택하며, 「남북철도운영공동위원회」 제1차 회의를 12월 초에 개성에서 진행하기로 하였다.
- ⑥ 남과 북은 남측 인원들과 차량들이 07시부터 22시까지 개성공단에 편리하게 출입할 수 있도록 금년내에 통행절차를 개선하고, 2008년부터 인터넷, 유·무선 전화 서비스를 시작하기 위한 1만회선 능력의 통신센터를 금년내에 착공하며, 통관사업의 신속성과 과학성을 보장하기 위한 물자하차장 건설 등을 추진하는 문제를 협의해 나가기로 하였다.

- ⑦ 남과 북은 개성공단 건설을 적극 추진하며, 통행·통신·통관 문제와 관련한 합의 사항을 이행하기 위해 개성공단건설 실무접촉을 12월초에 개성에서 진행하기로 하였다.
- ⑧ 남과 북은 「남북경제협력공동위원회」 산하에 「개성공단협력분과위원회」를 구성·운영하기로 하였다.

4) 자원개발, 농업, 보건의료 등 분야별 협력

- ① 남과 북은 이미 합의한 단천지구광산 투자 등 지하자원개발협력과 관련하여 제3차 현지조사를 12월중에 진행하며 2008년 상반기안으로 구체적인 사업계획을 협의 확정하기로 하였다.
- ② 남과 북은 이미 합의한 농업분야의 협력사업들을 구체적으로 이행하며 종자생산 및 가공시설, 유전자원 저장고건설 등을 금년중에 착수하기로 하였다.
- ③ 남과 북은 병원, 의료기구, 제약공장 현대화 및 건설, 원료지원 등을 추진하고 전염병 통제와 한의학 발전을 위해 적극 협력하기로 하였다.
- ④ 남과 북은 쌍방이 관심하는 수역에서의 수산물생산과 가공, 유통 등을 위해서로 협력하기로 하였다.
- ⑤ 남과 북은 산림녹화 및 병해충방제, 환경오염방지를 위한 협력사업을 추진하기로 하였다.
- ⑥ 남과 북은 지하자원개발, 농업, 보건의료, 수산, 환경보호 분야의 협력을 위해 「남북경제협력공동위원회」 산하에 분과위원회들을 구성·운영하기로 하였다.

5) 「남북경제협력공동위원회」 구성·운영

- ① 남과 북은 경제협력사업의 원활한 추진을 위해 남북총리회담 산하에 부총리급을 위원장으로 하는 「남북경제협력공동위원회」를 구성하기로 하고 「남북경제협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 채택하였다.
- ② 남과 북은 「남북경제협력공동위원회」 제1차 회의를 12월 4일부터 6일까지 서울에서 개최하기로 하였다.

제4조 남과 북은 역사, 언어, 교육, 문화예술, 과학기술, 체육 등 사회문화분야의 교류와 협력을 발전시키기 위한 조치를 취하기로 하였다.

- ① 남과 북은 장관급을 위원장으로 하는 「남북사회문화협력추진위원회」를 구성하기로 하고 역사유적과 사료발굴 및 보존, 「겨레말큰사전」 공동편찬, 교육기자재와 학교시설 현대화, 공동문화행사, 과학기술인력양성, 과학기술협력센터 건설, 기상정보교환 및 관측장비 지원, 2008년 베이징올림픽경기대회 공동응원을 비롯한 사회문화협력사업들을 협의 추진하기로 하였다.
- ② 남과 북은 백두산과 개성관광사업이 원만히 진행될 수 있도록 적극 협력하며 서울-백두산 직항로 개설을 위한 실무접촉을 12월초에 개성에서 진행하기로 하였다.
- ③ 남과 북은 2008년 베이징올림픽경기대회에 남북응원단이 경의선 열차를 이용하여 참가하는 문제와 관련한 실무접촉을 12월중에 진행하기로 하였다.
- ④ 남과 북은 「남북사회문화협력추진위원회」를 2008년 상반기중에 개최하고, 기상정보교환과 관측장비지원 등 기상협력을 위한 실무접촉을 금년 12월중에 진행하기로 하였다.

제5조 남과 북은 민족의 화해와 단합을 도모하는 견지에서 인도주의분야의 협력 사업을 적극 추진하기로 하였다.

- ① 남과 북은 12월 7일 금강산면회소의 쌍방 사무소 준공식을 진행하며 2008년 새해를 맞으며 흩어진 가족과 친척들의 영상편지를 시범적으로 교환하기로 하였다.
- ② 남과 북은 11월 28일부터 30일까지 금강산에서 제9차 남북적십자회담을 개최하고 흩어진 가족과 친척들의 상봉확대 및 상시상봉, 쌍방 대표들의 금강산면회소 상주, 전쟁시기와 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 문제 등을 협의하기로 하였다.

제6조 남과 북은 자연재해가 발생하는 경우 상호 통보 및 피해확대 방지를 위한 조치를 신속히 취하며 동포애와 상부상조의 원칙에서 피해복구 등에 적극 협력하기로 하였다.

제7조 남과 북은 남북총리회담을 6개월에 1회 진행하며, 제2차 회담을 2008년 상반기에 평양에서 개최하기로 하였다.

제8조 수정 및 발효

- ① 이 합의서는 쌍방의 합의에 의해 수정·보충할 수 있다.
- ② 이 합의서는 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

2007년 11월 16일

남	북	총	리	회	담	북	남	총	리	회	담
남	측	수	석	대	표	북	측	단	장		
대	한	민	국			조	선	민	주	주	의
국	무	총	리			내	각	총	리		
한	덕	수				김	영	일			

서해평화협력특별지대추진위원회 구성·운영에 관한 합의서

남과 북은 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」에 따라 해주지역과 주변해역을 포괄하는 서해평화협력특별지대 조성사업을 추진해 나가기 위하여 「서해평화협력특별지대추진위원회」(이하 “위원회”라고 한다)를 다음과 같이 구성·운영하기로 합의하였다.

제1조 위원회는 다음과 같이 구성한다.

- ① 위원회는 쌍방에서 각기 위원장을 포함하여 5~7명으로 구성한다.
- ② 위원장은 장관급으로 하며, 위원들의 급은 각기 편리한 대로 한다.
- ③ 쌍방은 위원장과 위원들을 교체할 경우 이를 상대측에 통보한다.
- ④ 수행원은 각기 5~7명으로 하며 필요에 따라 쌍방이 합의하여 조정할 수 있다.
- ⑤ 쌍방은 필요한 경우 합의에 따라 위원회 산하에 분과위원회를 둘 수 있다. 우선 「해주경제특구협력분과위원회」, 「해주항개발협력분과위원회」, 「공동어로협력분과위원회」, 「한강하구협력분과위원회」를 설치·운영한다.

제2조 위원회의 기능은 다음과 같다.

- ① 위원회는 쌍방 당국 사이의 「해주경제특구」와 해주항 개발, 공동어로, 한강하구 공동이용 등 서해평화협력특별지대와 관련한 사업들을 주관한다.
위원회 산하 분과위원회의 기능과 사업들은 위원회 회의를 통해 확정한다
- ② 위원회는 「서해평화협력특별지대」 조성에 따라 민간차원에서 진행되는 협력사업과 관련하여 쌍방 당국 사이의 협력이 필요한 사항들을 협의 추진한다.
- ③ 위원회는 분과위원회들의 활동을 종합·조정한다.

제3조 위원회는 다음과 같이 운영한다.

- ① 위원회 회의는 분기에 1회 진행하는 것을 원칙으로 하며, 필요한 경우 쌍방이 합의하여 개최할 수 있다.
- ② 위원회와 분과위원회 회의는 서울, 평양 또는 쌍방이 합의하는 장소에서 개최할 수 있다.
- ③ 위원회 회의는 쌍방 위원장이 공동으로 운영한다.
- ④ 위원회와 분과위원회 회의는 비공개로 하는 것을 원칙으로 하며 쌍방의 합의에 따라 해당 전문가들을 참가시킬 수 있다.
- ⑤ 위원회와 분과위원회 회의를 위하여 상대측 지역을 왕래하는 인원들에 대한 편의 보장과 회의 기록 등 실무절차는 관례대로 한다.
- ⑥ 위원회 운영과 관련한 그 밖의 필요한 사항은 쌍방이 협의하여 정한다.

제4조 위원회와 분과위원회의 합의사항은 쌍방 위원장이 합의서에 서명한 날부터 또는 서명 후 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

제5조 이 합의서는 쌍방의 합의에 따라 수정·보충할 수 있다.

제6조 이 합의서는 쌍방이 서명하고 교환한 날부터 효력을 발생한다.

2007년 11월 16일

남	북	총	리	회	담	북	남	총	리	회	담
남	측	수	석	대	표	북	측	단	장		
대		한	민	국		조	선	민	주	주	의
국		무	총	리		내		각	총	리	공
한		덕	수	김		영				일	화
											국

「남북관계발전과 평화번영을 위한 선언」 이행을 위한 남북국방장관회담 합의서

제2차 남북국방장관회담이 2007년 11월 27일부터 29일까지 평양에서 진행되었다.

회담에서 쌍방은 역사적인 정상회담에서 채택된 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」의 이행을 위한 군사적 대책을 토의하고 다음과 같이 합의하였다.

1. 쌍방은 군사적 적대관계를 종식시키고 긴장완화와 평화를 보장하기 위한 실제적인 조치를 취하기로 하였다.

- ① 쌍방은 적대감 조성행동을 하지 않으며 남북사이에 제기되는 모든 군사관계 문제를 상호 협력하여 평화적으로 처리하기로 하였다.
- ② 쌍방은 2004년 6월 4일 합의를 비롯하여 이미 채택된 남북간 군사적 합의들을 철저히 준수해 나가기로 하였다.
- ③ 쌍방은 지상·해상·공중에서의 모든 군사적 적대행위를 하지 않기로 하였다.
- ④ 쌍방은 충돌을 유발시키지 않도록 제도적 장치들을 수정·보완하며 우발적 충돌이 발생하는 경우에는 즉시적인 중지대책을 취한 다음 대화와 협상을 통하여 해결하기로 하였다.

이를 위해 쌍방사이에 이미 마련된 통신연락체계를 현대화하고, 협상통로들을 적극 활용·확대해 나가기로 하였다.

2. 쌍방은 전쟁을 반대하고 불가침의무를 확고히 준수하기 위한 군사적 조치들을 취하기로 하였다.

- ① 쌍방은 지금까지 관할하여 온 불가침경계선과 구역을 철저히 준수하기로 하였다.
- ② 쌍방은 해상불가침경계선 문제와 군사적 신뢰구축 조치를 남북군사공동위원회를 구성·운영하여 협의·해결해 나가기로 하였다.

- ③ 쌍방은 무력불사용과 분쟁의 평화적 해결 원칙을 재확인 하고 이를 위한 실천적 대책을 마련하기로 하였다.

3. 쌍방은 서해해상에서 충돌을 방지하고 평화를 보장하기 위한 실제적인 대책을 취하기로 하였다.

- ① 쌍방은 서해해상에서의 군사적 긴장을 완화하고 충돌을 방지하기 위해 공동어로 구역과 평화수역을 설정하는 것이 절실하다는데 인식을 같이하고, 이 문제를 남북 장성급군사회담에서 빠른 시일 안에 협의·해결하기로 하였다.
- ② 쌍방은 한강 하구와 임진강 하구 수역에 공동 골재채취 구역을 설정하기로 하였다.
- ③ 쌍방은 서해해상에서의 충돌방지를 위한 군사적 신뢰보장조치를 남북군사공동위원회에서 협의·해결하기로 하였다.

4. 쌍방은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가기 위해 군사적으로 상호 협력하기로 하였다.

- ① 쌍방은 종전을 선언하고 평화체제를 구축해 나가는 것이 민족의 지향과 요구라는데 인식을 같이하기로 하였다.
- ② 쌍방은 종전을 선언하기 위한 여건을 조성하기 위하여 필요한 군사적 협력을 추진해 나가기로 하였다.
- ③ 쌍방은 전쟁시기의 유해발굴문제가 군사적 신뢰조성 및 전쟁종식과 관련된 문제라는데 이해를 같이하고 추진대책을 협의·해결해 나가기로 하였다.

5. 쌍방은 남북교류협력사업을 군사적으로 보장하기 위한 조치들을 취하기로 하였다.

- ① 쌍방은 민족의 공동번영과 군사적 긴장완화에 도움이 되는 교류협력에 대하여 즉시적인 군사적 보장대책을 세우기로 하였다.

② 쌍방은 「서해평화협력특별지대」에 대한 군사적 보장대책을 세워나가기로 하였다.

쌍방은 서해공동어로, 한강하구 공동이용 등 교류협력 사업에 대한 군사적 보장대책을 별도로 남북군사실무회담에서 최우선적으로 협의·해결하기로 하였다.

쌍방은 북측 민간선박들의 해주항 직항을 허용하고, 이를 위해 항로대 설정과 통항절차를 포함한 군사적 보장조치를 취해 나가기로 하였다.

③ 쌍방은 개성·금강산지역의 협력사업이 활성화되도록 2007년 12월 11일부터 개시되는 문산-봉동간 철도화물 수송을 군사적으로 보장하기로 합의하였으며, 남북관리구역의 통행·통신·통관을 위한 군사보장합의서를 2007년 12월초 판문점 통일각에서 남북군사실무회담을 개최하여 협의·채택하기로 하였다.

④ 쌍방은 백두산 관광이 실현되기 전까지 직항로 개설과 관련한 군사적 보장조치를 협의·해결하기로 하였다.

6. 쌍방은 본 합의서의 이행을 위한 협의기구들을 정상적으로 가동하기로 하였다.

① 제3차 남북국방장관회담은 2008년중 적절한 시기에 서울에서 개최하기로 하였다.

② 남북군사공동위원회는 구성되는데 따라 제1차 회의를 조속히 개최하기로 하였다.

7. 본 합의서는 쌍방 국방부장관이 서명하여 발효에 필요한 절차를 거쳐 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

① 이 합의서는 필요에 따라 쌍방이 합의하여 수정·보충할 수 있다.

② 이 합의서는 각기 2부 작성되었으며, 같은 효력을 가진다.

2007년 11월 29일

대	한	민	국	조	선	민	주	주	의	인	민	공	화	국	
국	방	부	장	관	국	방	위	원	회	인	민	무	력	부	장
김		장		수	조	선	인	민	군	차	수	김	일	철	

남북경제협력공동위원회 제1차 회의 합의서

남과 북은 「남북관계발전과 평화번영을 위한 선언」을 이행하기 위한 제1차 남북 총리회담 합의에 따라 「남북경제협력공동위원회」 제1차 회의를 2007년 12월 4일부터 6일까지 서울에서 진행하였다.

남과 북은 민족경제의 균형적발전과 공동의 번영을 위해 남북경제협력사업을 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가야 한다는데 대해 인식을 같이하고 다음과 같이 합의하였다.

제1조 남과 북은 경의선 철도 및 도로의 공동이용과 물류유통의 활성화를 위하여 개성-평양 고속도로와 개성-신의주철도 개보수를 적극 추진하기로 하였다.

- ① 남과 북은 2008년 2월 12일부터 13일까지 개성에서 「남북도로협력분과위원회」 제1차 회의를 개최하고 개성-평양 고속도로 현지조사 결과를 토대로 개보수의 범위와 공동이용 문제 등을 협의하기로 하였다.
- ② 남과 북은 2008년 1월 22일부터 23일까지 개성에서 「남북철도협력분과위원회」 제1차 회의를 개최하고, 개성-신의주 철도의 개보수의 범위와 추진방향, 공동이용을 비롯한 실무적 문제, 2008년 베이징 올림픽 남북응원단의 열차이용을 위한 철도 긴급보수 문제 등을 협의하기로 하였다.

제2조 남과 북은 안변과 남포지역에서의 조선협력단지 건설과 민간선박의 해주직항로 이용문제 등에 적극 협력하기로 하였다.

- ① 남과 북은 안변지역의 선박블록공장 건설과 남포지역의 영남배수리공장 현대화 및 선박블록공장 건설을 위한 제2차 현지조사를 12월 11일부터 진행하기로 하였으며, 북측은 현지조사와 관련한 전력시설, 근로인력 보장 등에 관한 자료와 편의를 보장하기로 하였다.
- ② 남과 북은 안변과 남포지역의 조선협력단지 건설과 관련하여 출입, 체류, 통신, 통관, 검역, 자금유통 등 필요한 제도적 장치들을 마련하는 문제를 협의해 나가기로 하였다.
- ③ 남과 북은 안변과 남포지역의 조선협력단지 건설과 민간선박의 해주직항로 통과, 통행질서 등의 문제들을 협의추진하기 위하여 「남북 조선 및 해운협력분과위원회」 제1차 회의를 12월 25일부터 28일까지 부산에서 진행하기로 하였다.

제3조 남과 북은 개성공단 활성화를 위한 제반 문제들을 조속히 해결해 나가기로 하였다.

[참고자료]

- ① 남과 북은 개성공단 1단계 사업에 필요한 북측 근로인력의 충원에 협력하며, 이와 관련한 북측 근로자 숙소 건설, 개성공단 근로자들의 출퇴근 편의를 위한 도로건설과 이용, 문산-개성간 통근열차운행 문제를 협의해 나가기로 하였다.
- ② 남과 북은 개성공단 2단계 개발을 위한 측량과 지질조사를 12월 17일부터 시작하기로 하였다.
- ③ 남과 북은 12월 20일부터 21일까지 개성에서 「개성공단협력분과위원회」 제1차 회의를 진행하고, 남측 인원과 차량들이 7시부터 22시까지 개성공단에 편리하게 출입하도록 하며, 통관사업의 신속성과 과학성을 보장하기 위해 물자하차장을 건설하는 문제 등을 협의하기로 하였다.

제4조 남과 북은 지하자원 등 자원개발협력 문제를 협의 해결해 나가기 위하여 「남북자원개발협력분과위원회」를 구성·운영하기로 하고 제1차 회의를 2008년 1월 중 개성에서 진행하며, 단천지역의 광산 투자협력과 관련한 제3차 현지공동조사를 12월 20일부터 26일까지 하기로 하였다.

제5조 남과 북은 농업 및 수산분야의 협력사업을 호혜적인 방식으로 추진하기로 하였다.

- ① 남과 북은 종자생산 및 가공시설과 유전자원 저장고건설 등의 사업을 추진하기 위해 12월 21일부터 25일까지 현지조사를 진행하기로 하고, 검역 및 방역, 유전자원 교류 및 공동연구, 농업과학기술 교류 등 협력사업을 2008년 안에 착수하기로 하였다.
- ② 남과 북은 「제1차 남북수산협력실무협의회」에서 합의한 사업을 적극 추진하기로 하고 우선 북측 동해의 일정한 수역에서 입어 및 어로, 수산물 가공 및 우량품종 개발, 양식협력사업 등을 협의 추진하기로 하였다.
- ③ 남과 북은 농업 및 수산 분야 협력사업을 협의 추진하기 위하여 12월 14일부터 15일까지 개성에서 「남북농수산협력분과위원회」 제1차 회의를 개최하기로 하였다.

제6조 남과 북은 보건의료 및 환경보호분야 협력사업을 적극 추진하기로 하였다.

- ① 남과 북은 병원, 의료기구, 제약공장 현대화 및 건설, 원료지원, 전염병 통제와 한의학 발전 등 보건의료협력을 위한 실태조사를 빠른 시일 안에 진행하기로 하고, 약솜공장 건설을 우선적으로 협의 추진하기로 하였다.
- ② 남과 북은 양묘장 조성 및 이용, 산림녹화 및 병해충방제 사업을 2008년부터 진행하고, 생태계보존과 환경오염저감 등 환경보호분야 협력을 적극 추진하기로 하였다.

③ 남과 북은 보건의료 및 환경보호분야 협력사업을 협의 추진하기 위하여 「남북보건 의료·환경보호협력분과위원회」 제1차 회의를 12월 20일부터 21일까지 개성에서 진행하기로 하였다.

제7조 남과 북은 남북경제협력사업과 관련한 출입·체류·통신·통관, 청산결제, 상사중재 등 투자환경 조성 및 제도적 보장 문제들을 협의 추진하기 위하여 「남북경제협력 제도분과위원회」를 구성·운영하기로 하고, 제1차 회의를 2008년 4월초에 개성에서 진행하기로 하였다.

제8조 남과 북은 수출 및 투자확대를 위한 다양한 협력방안을 협의해 나가기로 하였다.

제9조 남과 북은 「남북경제협력공동위원회」 제2차 회의를 2008년 상반기 중 평양에서 진행하기로 하였다.

제10조 이 합의서는 쌍방 합의에 따라 수정·보충할 수 있으며, 쌍방이 서명하고 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

2007년 12월 6일

남 북 경 제 협 력 공 동 위 원 회
남 측 위 원 장
대 한 민 국
부 총 리 겸 재 정 경 제 부 장 관
권 오 균

북 남 경 제 협 력 공 동 위 원 회
북 측 위 원 장
조 선 민 주 주 의 인 민 공 화 국
내 각 부 총 리
전 승 훈

서해평화협력특별지대추진위원회 제1차 회의 합의서

남과 북은 2007년 12월 28일부터 29일까지 개성에서 서해평화협력특별지대추진위원회 제1차 회의를 개최하였다.

남과 북은 서해지역에서 평화와 공동번영을 실현하기 위해 「남북관계발전과 평화번영을 위한 선언」과 그 이행을 위한 제1차 남북총리회담 합의를 성실히 이행해나가는 것이 중요하다는데 인식을 같이하고 다음과 같이 합의하였다.

제1조 남과 북은 해주경제특구 건설을 개성공업지구와의 연계를 통해 점차 발전시켜 나가기로 하였다.

① 남과 북은 2008년 상반기내에 「해주경제특구협력분과위원회」를 개최하고 다음과 같은 문제들을 협의·해결하기로 하였다.

가. 해주경제특구 건설을 단계적으로 추진하며 규모를 점차 확대하는 문제

나. 현지조사결과에 기초하여 구체적인 사업계획을 확정하는 문제

다. 시범단지를 조성하고 착공식을 진행하는 문제

라. 해주경제특구와 개성공업지구와의 보완적인 관계를 실현하는 문제

마. 해주경제특구 건설을 위한 법률·제도적 장치를 조속히 마련하고 사업계획이 확정되는 시기에 맞추어 이를 완비하는 문제 등

② 남과 북은 해주지역에 대한 현지공동조사를 2008년 1월 31일경에 실시하기로 하고 북측은 자료제공과 시설 방문 등 제반 편의를 보장하기로 하였다.

이와 관련하여 2008년 1월 합의되는 날자에 개성에서 실무접촉을 가지고 조사단의 방문경로와 인원·조사방법 등을 협의하기로 하였다.

제2조 남과 북은 해주항을 민족공동의 이익에 부합되게 공동으로 개발하고 활용하기로 하였다.

- ① 남과 북은 해주항에 대한 현지조사를 해주경제특구에 대한 현지조사와 함께 실시하기로 하였다.
- ② 남과 북은 2008년 상반기내에 「해주항개발협력분과위원회」를 개최하여 다음과 같은 문제들을 협의·해결하기로 하였다.

가. 현지조사결과에 기초하여 구체적인 사업계획을 확정하는 문제

나. 해주항 개발을 해주경제특구 개발 과정에 맞추어 단계적으로 확대해 나가는 문제

다. 현존 부두 개보수와 항로확보, 단계별 부두 확장에 대한 구체적인 착수 시기와 방안을 확정하는 문제 등

제3조 남과 북은 남북장성급군사회담에서 공동어로구역과 평화수역이 설정되는데 따라 공동어를 실시하기로 하고 2008년 상반기안에 「공동어로협력분과위원회」를 개최하여 다음과 같은 문제들을 협의·해결하기로 하였다.

- ① 서해공동어로 실시를 위한 구체적인 문제들을 협의·확정하는 문제
- ② 수산자원의 보호와 효율적인 활용을 위해 노력하는 문제
- ③ 공동어로구역을 남북 공동의 이익과 평화보장에 기여하는 방향에서 관리운영하는 문제
- ④ 서해에서의 수산물 생산과 가공·유통·수산분야 기술교류를 비롯한 협력사업들을 추진하는 문제 등

제4조 남과 북은 한강하구를 단계적으로 개발하고 공동으로 이용해 나가기 위하여 2008년 상반기내에 「한강하구협력분과위원회」를 개최하여 다음과 같은 문제들을 협의·해결하기로 하였다.

- ① 한강하구에 대한 현지조사를 공동으로 실시하는 문제
- ② 공동조사 결과에 기초하여 사업계획을 협의·확정하며 골재채취 사업에 착수하는 문제
- ③ 한강하구 시범골재채취 등 공동이용 사업을 효율적으로 추진하기 위해 상설적인 공동이행기구를 설치하는 문제
- ④ 한강하구 골재채취로 인한 환경영향평가 문제 등

제5조 남과 북은 서해평화협력특별지대 추진위원회 제2차 회의를 2008년 상반기안에 개최하며, 추진위원회 2차 회의 및 그 산하에 「해주경제특구협력분과위원회」, 「해주항개발협력분과위원회」, 「한강하구협력분과위원회」, 「공동어로협력분과위원회」의 구체적인 개최 일정과 장소는 문서교환의 방법으로 협의·확정하기로 하였다.

제6조 수정 및 발효

이 합의서는 쌍방의 합의에 의해 수정·보충할 수 있다.

이 합의서는 남과 북이 서명하고 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

2007년 12월 29일

서 해 평 화 협 력 특 별 지 대
추 진 위 원 회
남 측 위 원 장
대 한 민 국
대통령비서실 통일외교안보정책실장
백 중 천

서 해 평 화 협 력 특 별 지 대
추 진 위 원 회
북 측 위 원 장
조 선 민 주 주 의 인 민 공 화 국
국 토 환 경 보 호 상
박 송 남

