

4.27 판문점 선언 3주년 및 서울신문 기획연재 『서해5도를 다시 보다』 기념 학술대회

# 『서해5도를 다시 보다: 서해5도 수역 법제화 프로세스와 서해평화체제 구축』

일시 | 2021년 4월 27일(화) 14:30-21:00 (대면)

장소 | 서울프레스센터 (19층 매화홀)

주관 | (사)아시아국제법발전연구회(DILA-KOREA)

주최 | 한국해양과학기술원(KIOST) 해양법·정책연구소, 서울신문사 평화연구소

## 4.27 판문점 선언 3주년 및 서울신문 기획연재 『서해5도를 다시 보다』 기념 학술대회

『서해5도를 다시 보다: 서해5도 수역 법제화 프로세스와 서해평화체제 구축』

▶ 진행: - **임병선** (서울신문 논설위원 겸 평화연구소 사무국장)

### 14:30 - 15:00 **개회사**

- **고광헌** (서울신문사 사장)

### **환영사**

- **김웅서** (한국해양과학기술원(KIOST) 원장)

### **축사**

- **송영길** (국회 외교통일위원회 위원장)(영상)

- **이인영** (통일부장관)

- **김홍희** (해양경찰청장)

### **서울신문사와 한국해양과학기술원(KIOST) MOU 체결**

- **고광헌** (서울신문사 사장)

- **김웅서** (한국해양과학기술원(KIOST) 원장)

### **해양경찰청과 한국해양과학기술원(KIOST) MOU 갱신 체결**

- **김홍희** (해양경찰청장)

- **김웅서** (한국해양과학기술원(KIOST) 원장)

### **기념사진 촬영**

### 15:00 - 15:50 **세션1:**

#### ▶사회:

- **황성기** (서울신문 이사대우 논설위원 겸 평화연구소장)

#### ▶발제:

- **정태헌** (남북역사학자협의회 이사장 / 고려대 한국사학과 교수)

: “서해5도 수역의 현안과 남북의 과거와 미래 - 협력에 웃고 포격에 운 서해... ‘평화경제 2막 돛 올려라’”

- **정진용** (한국해양과학기술원(KIOST) 해양재난·재해연구센터장)

: “서해5도 수역의 자연과학적인 해양현황 - 해무 잣고 관측시설 부족... 서해5도 해양환경 인프라 ‘안갯속’”

- **조현근** (서해5도평화운동본부 정책위원)

: “서해5도 바다와 어민들의 삶 - 국지전·불법조업·고립 ‘희생의 굴레’... ‘서해5도 사는게 죄인가’”

- **양희철** (한국해양과학기술원(KIOST) 해양법·정책연구소장)

: “한국 접경수역 현황과 서해5도 수역의 특수성 - 400해리 바다 마주한 한중일...  
뒤엎힌 해역 경계선 질서 찾아라”

### 15:50 - 16:00 **휴식**

### 16:00 - 16:50 **세션2:**

▶사회:

- 이진영 (인하대 국제관계연구소장 / 인하대 정외과 교수)

▶발제:

- 정태욱 (인하대 법전원 교수)  
: “정전협정체제와 서해5도 수역 - 정전협정 정신으로 평화 해법 찾아야”
- 이석우 (DILA-KOREA 대표 / 인하대 법전원 교수)  
: “국제해양법의 시각에서 본 서해5도 수역 - 서해5도 해상경계 획정 유연해져야”
- 김민배 (인하대 법전원 교수 / 前 인천연구원장)  
: “서해5도 수역에 대한 국민, 정부, 그리고 인천시의 입장 - 평화 꿈꾸는 서해5도민... 인구소멸 위기”
- 예대열 (고려대 한국사연구소 연구교수)  
: “북한에서 바라보는 서해5도 수역 - NLL 인정하지 않던 북한... 경제적 해법 찾다”
- 양희철 (한국해양과학기술원(KIOST) 해양법·정책연구소장)  
: “중국에서 바라보는 서해5도 수역 - 70년간 남북한 접경수역 반사이익 취한 중국”

16:50 - 17:00 휴식

---

17:00 - 17:50 세션3:

---

▶사회:

- 최태현 (상설중재재판소(PCA) 중재위원 / 한양대 법전원 교수 / 前 대한국제법학회 회장)

▶발제:

- 정태욱 (인하대 법전원 교수)  
: “서해평화선언 - NLL 지키되 남북공동수역 확대... ‘서해평화’ 법제화하자”
- 이석우 (DILA-KOREA 대표 / 인하대 법전원 교수)  
: “서해5도 수역 평화기본법 - 남북한 법적인 구속력이 있는 합의가 전제가 된 상태를 반영”
- 오승진 (단국대 법대 교수)  
: “서해5도 수역 관리기본법 - 남북관계의 변수에 상관없이 독립적으로 바로 집행”

17:50 - 18:30 종합토론:

---

▶사회:

- 김민배 (인하대 법전원 교수 / 前 인천연구원장)

▶토론:

- 강국진 (서울신문 정책뉴스부 차장)
- 권동혁 (통일부 남북접경협력과장)
- 우승범 (인하대 경기씨그랜트센터장 / 인하대 해양과학과 교수)
- 황성기 (서울신문 이사대우 논설위원 겸 평화연구소장)

18:30 폐회:

---

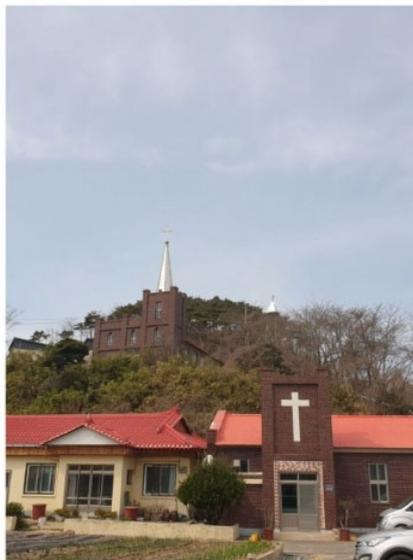
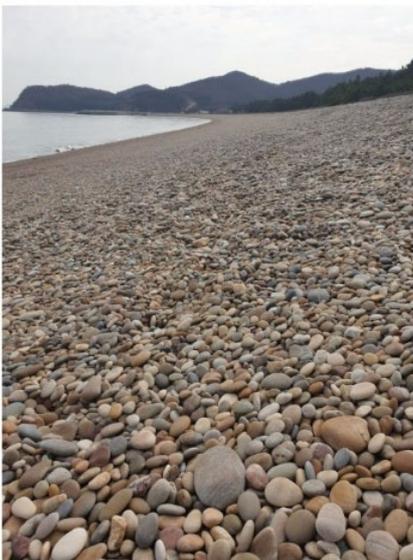
- 임병선 (서울신문 논설위원 겸 평화연구소 사무국장)

19:00 - 21:00 만찬

---



4.27 판문점 선언 3주년 및 서울신문 기획연재 『서해5도를 다시 보다』 기념 학술대회  
『서해5도를 다시 보다: 서해5도 수역 법제화 프로세스와 서해평화체제 구축』 자료집







**이석우** DILA-KOREA 대표/인하대 법전원 교수  
 “서울신문 기획연재 『서해5도를 다시 보다』 후기(後記)-서해5도 수역 법제화 프로세스와 서해평화체제 구축” ..... 6

**제1부**

**정태헌** 남북역사학자협의회 이사장/고려대 한국사학과 교수  
 “서해5도 수역의 현안과 남북의 과거와 미래 - 협력에 웃고 포격에 운 서해... ‘평화경제 2막 돛 올려라’” ..... 9

**조현근** 서해5도평화운동본부 정책위원  
 “서해5도 바다와 어민들의 삶 - 국지전·불법조업·고립 ‘희생의 굴레’... ‘서해5도 사는데 죄인가’” ..... 13

**제2부**

**정진용** 한국해양과학기술원(KIOST) 해양재난·재해연구센터장  
 “서해5도 수역의 자연과학적인 해양 현황 - 해무 찾고 관측시설 부족... 서해5도 해양환경 인프라 ‘안갯속’” ..... 17

**제3부**

**이동욱** 건국대 글로벌캠퍼스 조교수  
 “중국 어선의 서해5도 수역 조업과 한중관계: 조선시대부터 구한말까지” ..... 19

**양희철** 한국해양과학기술원(KIOST) 해양법·정책연구소장  
 “중국에서 바라보는 서해5도 수역 - 70년간 남북한 접경수역 반사이익 취한 중국” ..... 24

**제4부**

**정태욱** 인하대 법전원 교수  
 “정전협정체제와 서해5도 수역 - 정전협정 정신으로 평화 해법 찾아야” ..... 26

**예대열** 고려대 한국사연구소 연구교수  
 “북한에서 바라보는 서해5도 수역 - NLL 인정하지 않던 북한... 경제적 해법 찾다” ..... 28

**제5부**

**양희철** 한국해양과학기술원(KIOST) 해양법·정책연구소장  
 “한국 접경수역 현황과 서해5도 수역의 특수성 - 400해리 바다 마주한 한중일... 뒤흔힌 해역 경계선 질서 찾아리” ..... 32

**이석우** DILA-KOREA 대표/인하대 법전원 교수  
 “국제해양법의 시각에서 본 서해5도 수역 - 서해5도 해상경계 획정 유연해져야” ..... 36

**박언경** 경희대학교 미래인재센터 객원교수  
 “서해평화협력지대 구상, 공동어로구역 설정, 그리고 유엔대북제재” ..... 38

**박영길** 한국해양수산개발원(KMI) 독도해양법연구센터장  
 “서해 접경수역, 해외 사례를 토대로 창의적 해법 찾아야” ..... 41

**제6부**

**김민배** 인하대 법전원 교수/前 인천연구위원장  
 “서해5도 수역에 대한 국민, 정부, 그리고 인천시의 입장 - 평화 꿈꾸는 서해5도민... 인구소멸 위기” ..... 43

**강국진** 서울신문 정책뉴스부 차장  
 “서해5도 수역 법제화 프로세스 사업 관련 재정정책 수립과 과제” ..... 47

**이세련** 전북대 법전원 교수  
 “국제인권법 측면에서 접근한 서해5도민의 인권보호문제” ..... 50

제7부

**정태욱** 인하대 법전원 교수  
“서해평화선언 - NLL 지키되 남북공동수역 확대... ‘서해평화’ 법제화하자” ..... 52

**이석우** DILA-KOREA 대표/인하대 법전원 교수  
“서해5도 수역 평화기본법 - 남북한 법적인 구속력이 있는 합의가 전제가 된 상태를 반영” ..... 54

**오승진** 단국대 법대 교수  
“서해5도 수역 관리기본법 - 남북관계의 변수에 상관없이 독립적으로 바로 집행” ..... 56

첨부자료

서해5도 수역 평화기본법 ..... 59

서해5도 수역 관리기본법 ..... 66

서해5도 수역 평화기본법과 관리기본법 대조표 ..... 72

서울신문, 기획연재 『서해5도를 다시 보다』 ..... 79

서울신문 기획연재 『서해5도를 다시 보다』 후기(後記)-서해5도 수역 법제화 프로세스와 서해평화체제 구축  
이석우 | DILA-KOREA 대표/인하대 법전원 교수



이번 서해5도 서울신문 특집연재는 다음과 같은 의의/시사점을 가지고 있다.

**■ 서해5도 문제의 핵심을 분명하게 하였다: 남북한과 중국의 관할권 중첩수역에서의 갈등 관리 능력에 취약한 한국**

서해5도 수역은 북방한계선(NLL)을 포함해 남북한과 중국의 관할권 중첩수역으로 국제법상 그 지위에 있어 논란이 있으며, 무력충돌의 위험이 상존하는 지역이다. 이미 남북한간 여러 차례 군사적 충돌과 대립을 경험한 바 있으며, 관할권 미확정의 상태를 악용한 중국의 불법어업 또한 성행하고 있는 지역이다. 결과적으로 남북한, 중국 등 다자간 복잡다기한 쟁점들이 상존하는 지역으로 그에 대응하는 다양한 국내법들이 해당 지역을 관할하고 있으나, 동북아의 변화하는 국제정세 및 국내적 수요 상황에 적절하게 대처하지 못하고 있다. 이런 상황에서 최근 중국 인민해방군 해군 경비함이 동경 124도 이동(以東)으로 진입하여 백령도 40km 근해까지 온 소위 ‘서해공정’ 및 중국의 서해 내해(內海)화 논란이나, 중국 해역을 침범한 외국 선박에 대한 무기 사용권한을 법제화한 중국 해경법 통과는 한국과 중국의 중첩수역인 서해5도 수역을 포함하여 지역해의 갈등 관리 능력에 취약한 한국으로서 매우 불리한 상황이 야기될 수 있다.

**■ 서해5도 문제 해결의 국가적 당위성을 명확하게 하였다: 주변국과 해양경계 미확정 수역이 많은 한반도의 현재 해양질서 유지는 주변 해양강국의 역할관계의 부산물이며, 향후 주도적 지위를 확보하기 위해서는 서해5도 해양질서의 안정적 유지는 필수요건**

서해5도 수역은 남북한만의 해양 문제가 아닌 한중일 3국의 관할권이 중첩되는 수역이다. 남한과 북한간의 서해5도 수역에서의 해양질서의 법적 지위에 변화를 가하는 어떠한 행위의 결과는 양자간에 해양경계획정이 이루어지지 않은 한국과 중국, 북한과 중국과의 해양

질서의 법적인 관계 설정에 있어서 매우 중요하다. 결과적으로 해당 수역의 관리와 분쟁해결의 해법 강구에 있어 관할권 확보 및 해양경계 획정을 위한 전통적인 접근에서 유연해질 필요가 있다. 유연해양법협약 체제는 영해, 접속수역, 배타적 경제수역, 공해 등으로 전 해역을 공간적으로 구분하여 각 공간에서 연안국과 비연안국의 권리를 기능적으로 분배하고 있는데, 서해5도 수역의 경우는 국가의 관할권이 미치는 수역을 최소화하고, 남북한간 이해관계를 조정하면서 해당 수역을 통합적으로 관리하기 위한 방안을 강구하는 것이 필요하다. 더욱이 1974년 한일간 합의된 북부대륙붕경계선을 제외하고 주변국과 해양경계획정이 전무한 현재의 한국의 해양질서 유지는 주변 해양 강국들간의 역학관계의 부산물로 유지되고 있다고 보는 것이 정확하다. 한국이 한반도 수역에서의 최소한도의 주도적 지위를 확보하기 위해서는 남북한 해양질서의 안정적 유지 관리는 필수요건이다. 현재의 서해상의 북방한계선(NLL)을 포함하여 정전협정에서 유래한 남북한 간의 해양경계획정에 대한 정확한 이해를 통해 한반도 해양질서의 안정적 관리 및 한반도 평화체제의 정착을 위해서 서해5도 수역의 해양공간관리의 활용에 대한 인식의 전향적인 제고가 요구된다.

### ■ 서해5도 문제 해법의 좌표(座標) 설정을 정확하게 하였다: 서해5도 문제 지역적 현안을 넘어 국가적 현안으로

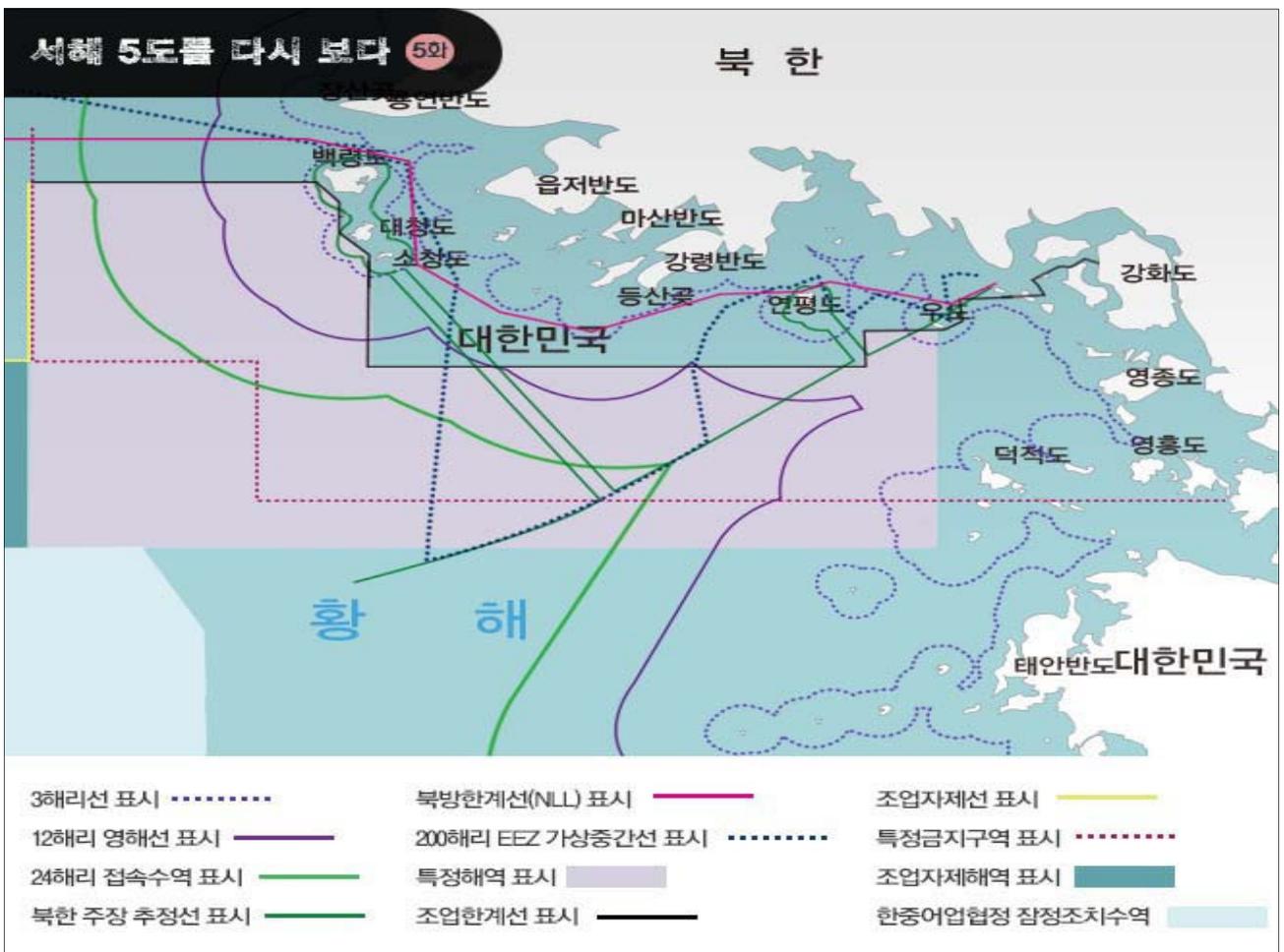
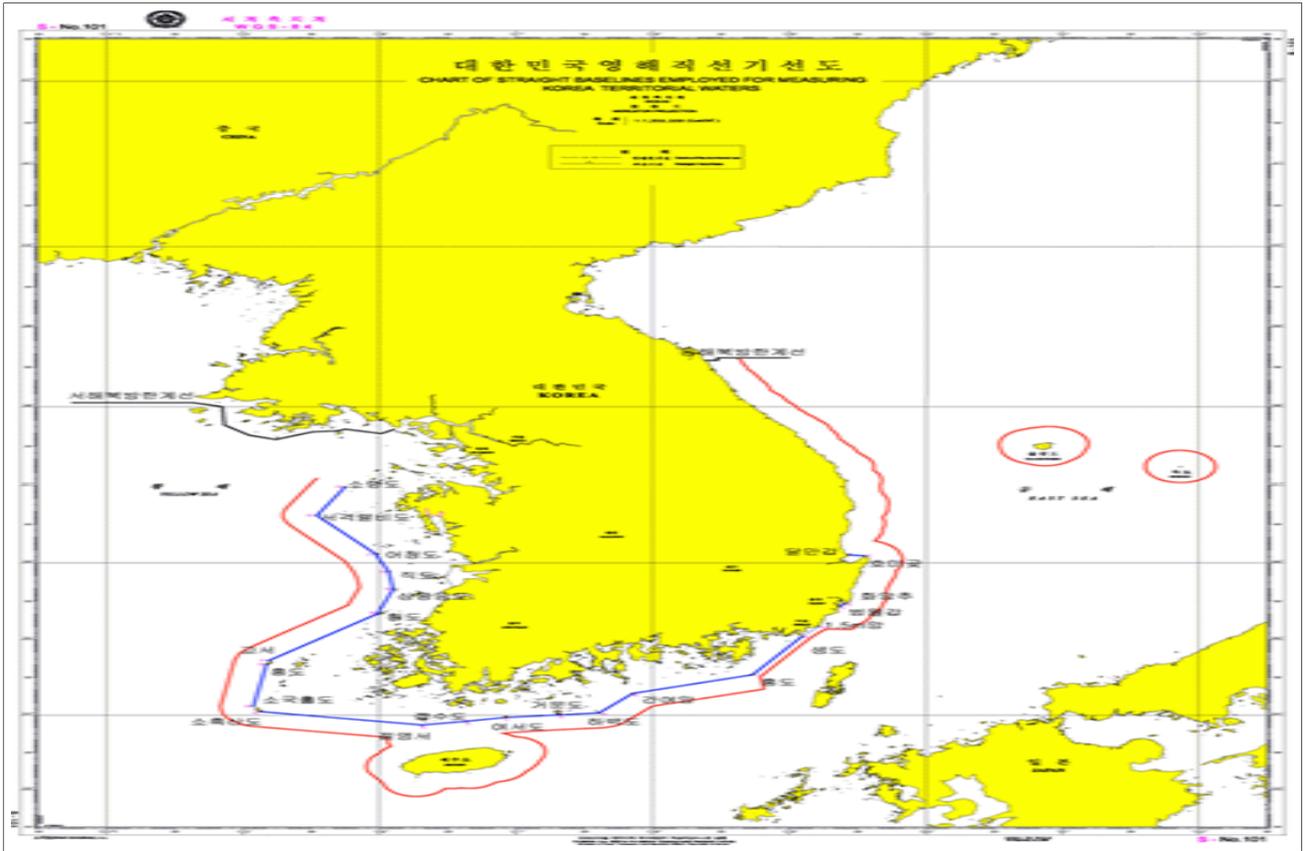
서해5도 문제는 해당 지역의 현안이라는 사실에는 이론의 여지가 없지만, 지역내 현안의 지위를 벗어나 국가적 현안의 하나로 자리매김 하는 것이 중요하다. 즉, 바다의 헌법이라고 할 수 있는 유연해양법협약의 1994년 발효 이후, 영유권 중심의 분쟁 상태였던 동북아는 미·중의 지역패권화 정책에 영향을 받아 해양공간 자체의 전략적 가치가 증대함에 따라 지역분쟁의 장기화가 예상되는 등 상황이 급전환되고 있으며, 이에 따라, 독도, 동해, 이어도, 서해, 북방한계선(NLL), 남부대륙붕(JDZ) 등 한반도 주변해역과 접경수역은 북극해와 남중국해, 태평양으로 이어지는 핵심 해로(海路: SLOC)이자 군사활동 요충지로 변화하고 있는 상황에서 한국의 해양현안에 대한 종합적인 해양법정책의 운영 필요성이 절실히 요구되는 시점으로 서해5도 문제에 대한 접근과 해법이 요구된다. 다시 말해, 서해5도 문제는 서해5도를 둘러싼 남북한, 한국과 중국, 북한과 중국 간의 다자적인 지역내 현안문제로서, 국가의 해양질서 관리체제 내에서 종합적으로 접근해야 하는 사안이다.

### ■ 서해평화선언, 서해5도 수역 평화기본법, 그리고 관리기본법의 구체화를 통한 서해5도 수역 법제화 프로세스의 기본구도를 제공하였다: 단순한 구호에서 구체적인 실천을 담보

그동안 남북관계에서 비롯된 서해5도 지역의 안보적 특수성과 중국어선의 불법조업에 따른 해당 지역 주민들의 생활 고충에 대한 보상적 차원에서 제기된 문제점에 대한 근원적인 해법으로 제안된 서해5도 수역 법제화 프로세스는 서해평화선언, 서해5도 수역 평화기본법, 그리고 관리기본법의 구체화 과정을 통해 현실적인 대안으로 기능할 수 있게 되었다. 특히, 남북한 법적인 구속력이 있는 합의가 없는 현재 상황에서 남한이 남한 관할권 행사 구역 내에서 단독으로 추진할 수 있도록 작업된 '서해5도 수역 관리기본법'은 국내 입법화 단계를 거치면서 가장 전향적인 입법의 전거(典據)를 제공할 것으로 기대된다. 아울러 이러한 서해5도 수역 법제화 프로세스는 전세계 분쟁지역의 평화체제 유지 및 관리에 커다란 시사점을 제공할 것이다.

### ■ 향후 추진해야 하는 서해5도 연구과제를 분명하게 제시하였다: 서해5도 수역 법제화 프로세스 주요 현안 검토, 서해5도 백서사업, 그리고 북한 해양법 관련 자료조사 및 해제

동 서울신문 기획연재를 통해서 향후 추진해야 하는 연구과제로서 서해5도 수역 법제화 프로세스 주요 현안 검토, 서해5도 백서사업, 그리고 북한 해양법 관련 자료조사 및 해제가 제시되었다. 이를 위한 현지 실태조사도 기획 중이다. 먼저 서해5도 수역 법제화 프로세스 주요 현안 검토는 서해5도 기본법 제정을 위한 주요 현안 검토를 중심으로 기본법안의 주요 쟁점 사항 파악 및 정책적/법리적인 대안제시를 목적으로 하고 있다. 서해5도 백서사업은 기존에 연구된 서해5도의 인문학적, 자연환경적인 자료들을 정리한 후, 해양법/관할권 등 사회과학적인 측면에서 실증적인 연구를 통해 보완, 가공함을 목적으로 하고 있다. 서해 접경지역에서의 평화구축, 해역의 보존 및 이용 개발 등에 관한 기존 연구들은 정책 방향 제시를 위한 정책보고서가 주를 이루었을 뿐, 본격적인 학문적 토대를 위한 연구는 진행되지 않았었다. 아울러 기존 연구들은 국제법, 해양학, 정책학, 지역학 등 분과 학문별로 분절되어 연구가 진행되었는데, 동 백서사업을 통해 종합적인 연구성과를 제공할 것이다. 마지막으로 북한 해양법 관련 자료조사 및 해제는 한반도 주변 해양 상황의 통제력 확보를 위해서 한국뿐만 아니라 북한에 관한 연구가 함께 필요함에도 불구하고, 현재 북한에 관해서는 NLL과 관련된 문제에 집중되어 있을 뿐 해양법과 관련한 1차 자료조사조차 제대로 되어 있지 않는 상황을 반영하여, 한반도 주변 해양 안보의 안정을 위해서건 향후 통일시대를 대비하기 위해서건 북한 해양에 관한 국내법/국제법 검토는 시급히 필요하다는 인식하에 북한 해양 관련 국내법과 국제법(양자조약/다자조약)에 대한 원문 조사 및 해설을 목적으로 한다.



## 서해5도 수역의 현안과 남북의 과거와 미래 - 협력에 웃고 포격에 운 서해... '평화경제 2막 돛 올러라'

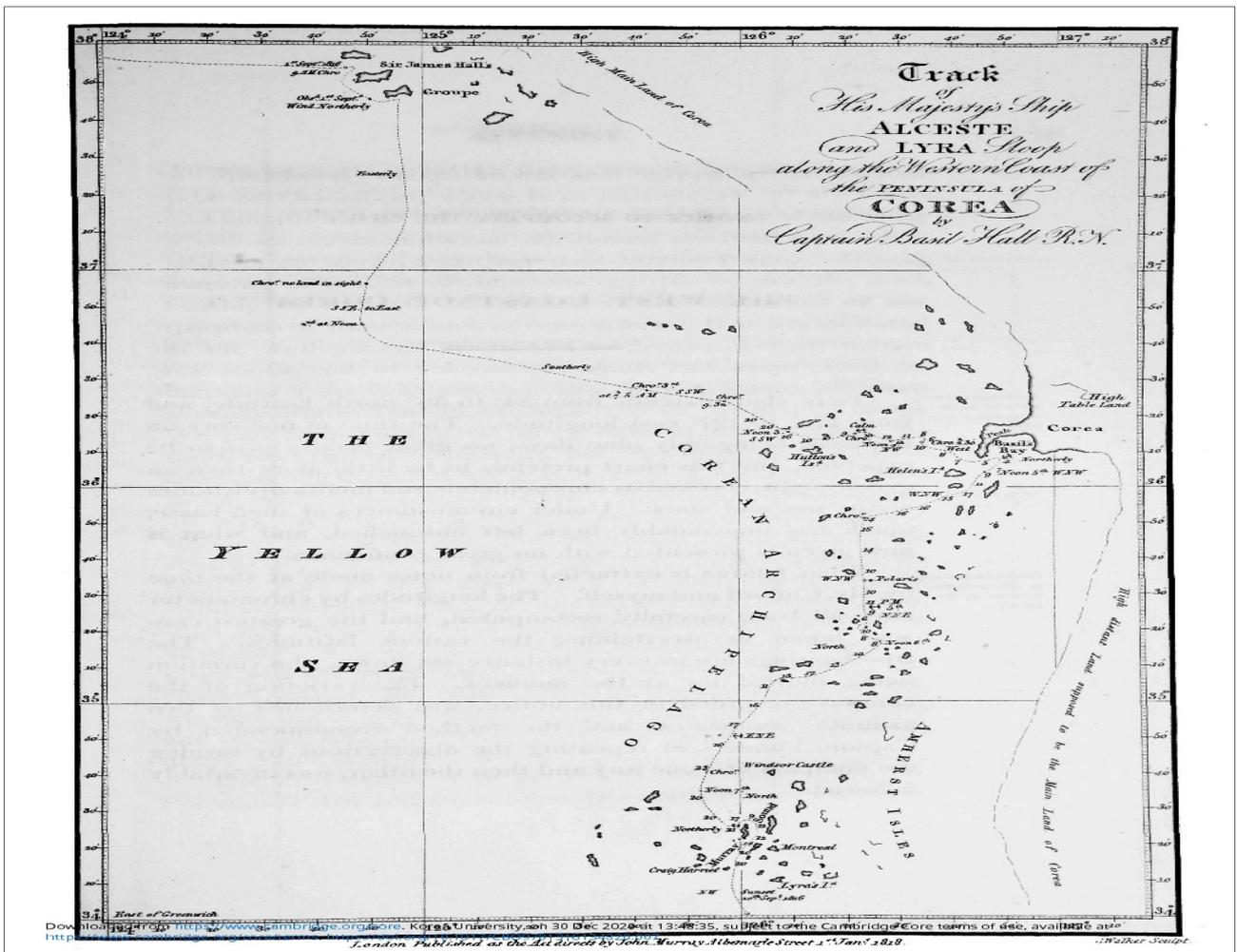
정태헌 | 남북역사학자협의회 이사장/고려대 한국사학과 교수

### Ⅰ 서해5도, 평화와 실리의 바다로 만들자 수천년 교류의 중심이었던 서해5도

역사적으로 서해5도와 그 주변 수역은 중국 산둥반도를 마주보며 사람, 문화, 상품이 왕래하던 교류의 중심지였다. 예로부터 바닷길을 통해 중국의 베이징이나 라오둥반도, 한반도 북부로 들어가려면 백령도 앞바다를 지나야 했다. 이러한 환경에서 고려왕조의 수도 개성과 가까운 예성강 하류의 벽란도가 국제항구로 번성했다.

'효녀 심청'이 빠진 인당수 위치를 두고 백령도와 장산곶 사이를 꼽기도 한다. 심청이 설화는 이 수역에 거상이 존재했음을 보여준다. 풍어와 안전을 기원하는 바닷가 마을에 있게 마련인 이와 비슷한 설화는 상하이 근처 닝보항에도 있다고 한다. 서해5도를 사이에 두고 중국과의 오랜 교류 역사를 반영한다.

서해5도는 '대항해시대' 제국주의 침략의 전성기였던 19세기, 아편전쟁의 먹구름을 안고 유럽 선박들이 동아시아로 몰려올 때도 주목되었다. 1816년 영국 암허스트(Amherst) 사절단이 중국을 방문했을 때 리라(Lyra)호 함장 바실 홀(B.Hall)은 해로측량을 위해 백령군도를 들렀다. 그는 귀국 후 『Account of a Voyage of Discovery to the West Coast of Corea, and the Great Loo-choo Island(1817)』(바실 홀, 김석중 역, 『10일간의 조선항해기』, 삶과 꿈, 2000)을 남겼다.



▲ 지도 왼편 상단의 Sir James Halls Groupe가 백령군도이다

## ■ 바람 앞의 촛불이 된 서해5도, 그러나 주변적 취급

풍요로웠던 서해5도는 70년 분단체제 하에서 적대적 지대로 전락했다. 우발적 충돌의 위험성을 늘 안은 채 천안함, 연평도 사태가 보여 주듯 북한 해안포 앞에 고스란히 노출된 지역이 되어 버렸다. 북한 서해안을 따라 줄지어 배치된 해안포 문이 열리더라도 하면 주민들 일상은 바로 중지된다. 넓지도 않은 수역이 화약고인 셈이다. 1953년 정전협정 시 육상 경계선은 확정되었지만, 바다 경계선이 합의되지 못한 탓도 있다.

1998년 동해에서 금강산 관광선 운행이 시작된 와중에 1999년과 2002년 서해에서는 군사적 충돌이 있었다. 동해가 미래의 바다로 가고 있을 때에도 서해는 여전히 과거의 적대적 바다였다. 서해5도 주민들은 접경지역에 산다는 이유로 재산권과 경제 활동에 제약을 받는다. 이 때문에 백령도, 연평도 등 서해5도 지역의 평균소득은 다른 지역보다 크게 떨어진다.

그럼에도 서해5도 주민들은 늘 주변적 취급을 받아왔다. 1999년 1차 연평해전 1년 후에 발표된 최초의 남북정상회담인 2000년 6.15 공동선언 의제에서도 서해 5도 문제는 빠져 있었다.

## ■ 평화의 바다를 준비했던 서해5도

남북이 처음으로 서해 공동어로 구상을 합의한 것은 2차 연평해전 3년이 지난 후였다. 남측 재경부 차관과 북측 건설건설재공업성 부상 사이에 제1차 남북수산협력실무협의회 합의(2005.7.27)가 이뤄져 서해상에 일정 수역을 공동어로로 정하기로 한 것이다. 여기에는 외국(주로 중국) 불법어선의 어로 방지 조치, 어획물 가공 및 유통에 대한 상호협력이 포함되었다. 곧이어 남북해운합의서와 부속합의서(2005.8.10)를 통해 남북이 항구를 개방하기로 했고 특히 남측이 북측에 개방한 제주해협을 통과한 북측 선박이 2005~2009년 사이에 42척에서 245척으로 급증했다.

2007년 10.4선언은 6.15선언 이후 우여곡절 속에서도 이어진 남북간 관계개선과 교류협력, 평화체제의 구축을 위한 노력이 집약된 것이었다. 남북관계 개선에 최대장애물인 서해를 전쟁의 바다에서 평화와 실리의 바다로 바꾸는 시발점이 된 것이다. 동상이몽 속에서도 군사적 충돌방지와 공동번영 추구라는 남북 공동의 이해를 반영한 것이다. 그에 따라 합의한 서해평화협력특별지대는 해상경계선이라는 민감한 문제를 건드리지 않고도 해주특구 개발, 인천-해주 항로 활성화, 공동어로를 통한 호혜적 경제구조 형성, 한강하구 공동 개발 등 서해의 평화정책과 경제협력의 선순환을 제시했다.

## ■ 평화를 향한 남북관계의 장정, 굴곡을 겪기 마련이다

한반도 평화경제의 1막을 연 것은 개성공단이었다. 2003년 개성공단이 삽을 뜨자 굳게 닫혔던 비무장지대 문이 열리고 지뢰가 폭발되고 다시금 길이 열렸다. 공단이 조성되면서 북한 군대 역시 그만큼 뒤로 물러났다. 그러나 2008년 금강산관광 폐쇄, 2010년 천안함 피격, 2016년 개성공단 폐쇄 등을 거치면서 남북관계는 2000년 이전으로 되돌아갔다. 휴전 후 적대적 분단체제가 고착된지 68년이 지났다. 이를 평화체제로 전환하는 과정이 순탄할 수는 없다.

금강산 관광이 폐쇄되기 20여 년 전에도 비슷한 일이 있었다. 한국 기업에게 최악의 경영환경인 분단리스크를 줄여 남북경협-북방경제권을 구상하던 정주영이 1989년 첫 방북에서 돌아오자마자 색깔론이 득세했다. 당시 노태우 정부는 냉전체제가 무너져가던, 다시 오기 어려운 절호의 기회를 맞아 분단리스크를 돌파할 리더십도 능력도 보이지 못했다.

결국 정주영의 웅대한 타산이 현실화되는데 6.15 선언까지 다시 10여 년을 기다려야 했다. 그는 분단 장벽을 넘어 자원의 보고인 동북아 대륙에서 민간이 주도하는 자유기업이 활개 펴는 환경을 만들기 위해 분투한 창의적이고 '상식적'인 기업인이었다. 이념에 갇혀 국익을 도외시하는 '수구'와 차원을 달리 하는 '보수'의 모델이다.

## ■ 남들은 적대관계를 공생관계로 바꾸고 있다

한반도만 지구상 마지막 남은 냉전대립 지역으로 남아 있는 것이 자랑스러운 일일까? '나 때는 말이야' 하면서 언제까지 후대에게 적대적 대치 상황을 물려줄 것인가? 북한붕괴론이 제기된 지 어언 30년이 가까워진다. 그런데도 여전히 북한이 붕괴되지 않는가에 대한 객관적인 연구는 많지 않다. 주관적 희망을 객관적이고 냉정하게 대해야 할 대북정책에 바로 대입하는 것은 금물이다. 보수라면 말로만 반복 '애

국'을 외칠 것이 아니다. 국익에 도움이 되도록 북한을 활용하는 길을 상상해야 한다. 전쟁 위험을 안은 적대적 제로섬 관계에서 평화의 플러스섬 관계로 남북 상황을 바꿔 적어도 지금보다 나은 환경을 물려주겠다는 문제의식이 도리이고 상식이다. 그러려면 끊임없이 변화를 상상하고, 상상한 것을 끈질기게 추구해야 한다.

사실 상상할 것도 없다. 이미 사례가 많다. 만물은 변한다. 적대적 관계 역시 국익 앞에서 무상한 법이다. 냉전체제가 극에 달했던 1972년 미국 대통령 닉슨은 20여 년 전 6.25전쟁에서의 '철천지원수' 중국과 만났다. 결과적으로 중국의 핵무장 능력만 키워놓았던 중국 봉쇄정책을 바꾼 것이다. '철천지원수' 일본은 그 틈에 중국과 먼저 수교했다.

서해5도처럼 해안 접경지대를 두고 관련국이 합의한 사례도 있다. '철천지원수'인 요르단과 이스라엘은 1994년 10월, 평화협정을 체결했다. 요르단, 이스라엘, 이집트, 사우디아라비아 국경이 맞닿아있는 분쟁 해역으로 시나이반도와 아라비아반도 사이를 가르는 아카바만에서 상호 협력 및 관리를 명시하고 평화공존 프로그램을 시작한 것이다. 1996년 1월, 양국은 각자의 항구도시인 '아카바-아일랏 특별협약'을 체결하여 '홍해해양평화공원'을 지정했다. 이를 통해 양국은 지역경제 발전과 물류를 활성화시켰고, 산호초 생태계의 손상 및 보호에 협력하면서 관광수입까지 늘렸다.

### Ⅰ 한반도 평화경제의 2막은 서해에서 시작된다.

적대적 분쟁의 바다였던 서해에 사람과 물자가 넘나드는 평화의 뱃길을 만들려면 우선 북한은 해군기지가 있는 해주를 열어야 한다. 해주는 직선거리로 인천에서 20킬로미터, 개성에서 75킬로미터 떨어져 있고 중국 칭다오에서도 닭 울음소리가 들린다는 한반도의 서쪽 끝에 자리 잡고 있다.

이런 지리적 조건 때문에 정주영 회장이 김정일 국방위원장에게 공단 후보지로 처음 거론한 곳도 해주였는데 거부되었다. 10.4선언 당시 노무현 대통령이 다시 해주 특구를 제안했다. 김 위원장은 오전에 해주 주변에 개미 한 마리 들어갈 틈 없이 군사시설이 있어 어렵다고 얘기했지만, 오후에 민감한 군사지역인 해주안을 전격적으로 받아들였다. 당시 북한도 서해의 평화정착에 대한 의지가 컸다고 볼 수 있다.

개성공단 재가동이 우선 과제이지만, 바다의 개성공단은 해주가 될 것이다. 현 상태에서는 북한에게도 해주는 무역항이 될 수 없다. 백령도가 남측에 안보의 섬이라면, 해주는 북한에 안보의 항구이기 때문이다.

### Ⅰ 평화는 이익이 얽혀야 굳어진다.

개성공단이 향후 확장되면 수출 항구가 필요하고 개성~인천을 잇는 육상 물류의 필요성이 커질 것이다. 해주항이 무역항으로 변화 발전한다면, 인천에게도 큰 이익이고, 해주 역시 인천과 더불어 광역 해상경제특구가 될 수 있다. 해주가 경제특구로 개발되면, 영종도 특구의 생산기지가 발전할 수 있다. 20여 킬로미터 떨어진 두 해상공단이 분업관계를 가진다면 경쟁력이 커지고 개성~해주~인천을 잇는 삼각경제지대도 가능해진다. 중국의 경제특구들은 서해 연안에 몰려 있다. 남북간 서해경제권은 국제적 서해경제권 시대로 나아갈 수밖에 없다. 그렇게 되면 그동안 개발시대에 낙후되어 있던 서해 중남부 지역도 새로운 경제발전을 모색할 수 있다. 이익을 나누는 경제적 이해관계가 중첩적으로 얽히면 평화도 굳어진다. 어쩔 수 없는 경계선도 대립의 적대선이 아니라, 협력을 위한 평화의 회랑이 될 수 있다. 실리를 통한 평화정착의 미래를 서해에서 시작하자.

### Ⅰ 새 역사는 작은 실천에서 시작된다.

기본 상식 하나. 내 생각, 내 이익을 관철시키려면 먼저 역지사지해서 상대의 머리속으로 들어가야 한다. 문재인 대통령은 2019년 9월 제74차 유엔총회 기조연설에서 전쟁불용, 상호간 안정보장, 공동번영 원칙을 바탕으로 한 DMZ 국제평화지대화 구상을 발표했다. 아쉽게도 북미정상회담 이후 '주체적' 편승 역량을 발휘한 가시적 결과나, 할 수 있는 영역을 조금씩 넓혀가는 과정이 잘 안 보인다.

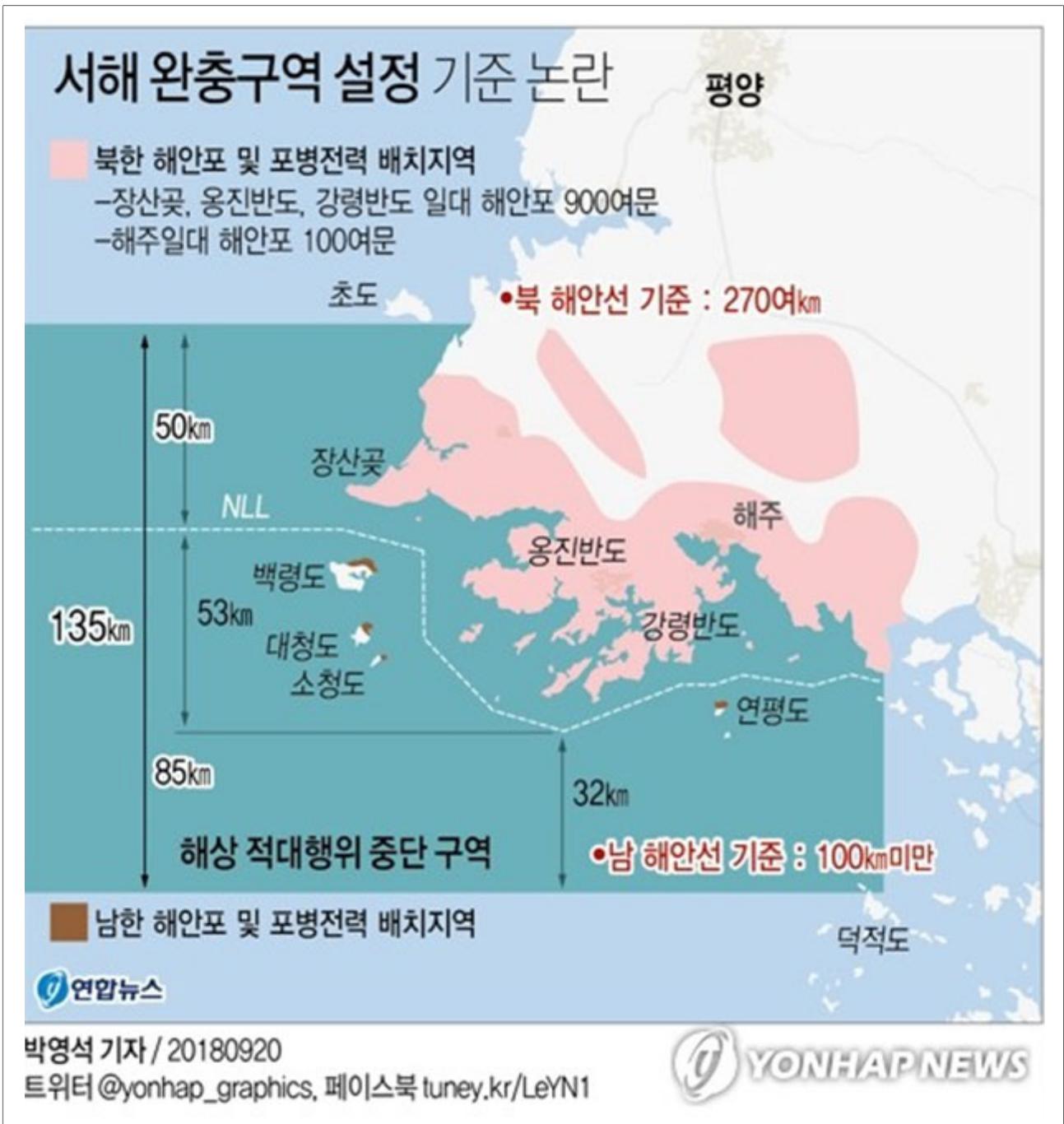
이 와중에 동북아시아는 미중 패권 다툼으로 바다를 중심으로 한 지역분쟁 가능성이 더 커졌다. 독도, 동해, 이어도, 서해, 북방한계선(NLL), 남부대륙붕(JDZ) 등 한반도 주변해역과 접경수역은 북극해와 남중국해, 태평양으로 이어지는 핵심 해로(SLOC)이자 군사활동 요충지가 되고 있다. 안일하게 볼 상황이 아니다. 서해5도 문제는 지역 문제를 넘어 국가적 현안으로 설정해야 한다.

현실적으로 서해5도 수역은 NLL을 포함해 남북과 중국의 수역이 겹쳐 국제법상 관할권 충돌의 위험이 상존하는 지역이다. 남북 간 수차

레 군사적 충돌이 벌어지는 틈에 중국의 불법어업이 활개를 친다. 다자간의 복잡다기한 쟁점들을 안은 채 각자의 국내법이 해당 지역을 관할하고 있지만, 동북아의 변화하는 국제정세나 국내적 필요에 적절하게 대응하지 못하고 있다.

서해5도 지원특별법이 있지만, 이 법은 서해5도 수역을 분쟁수역으로 인정하고 안보를 이유로 권의 제약을 전제한 상태에서 보상을 추진한 법률이다. 하루 빨리 서해5도를 평화수역으로 만들어 권의 제약 자체를 해소해야 한다. 정전협정에 부합하면서 10·4 선언 및 판문점 선언의 실행을 위해 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권의 보장을 목적으로 하는 기본법이 필요한 때가 됐다.

당장 공동어로구역 지정은 어렵다. 대북제재와 무관한 학술조사부터 시작하자. 실제 한강하구 강화도에서 백령도에 이르는 해역의 생태계와 어족 자원, 기후, 수온 변화, 수심 등을 조사해야 향후 공동어로구역과 평화수역 장소, 어족자원 보존지역 등을 지정할 때 기초자료로 쓸 수 있다.

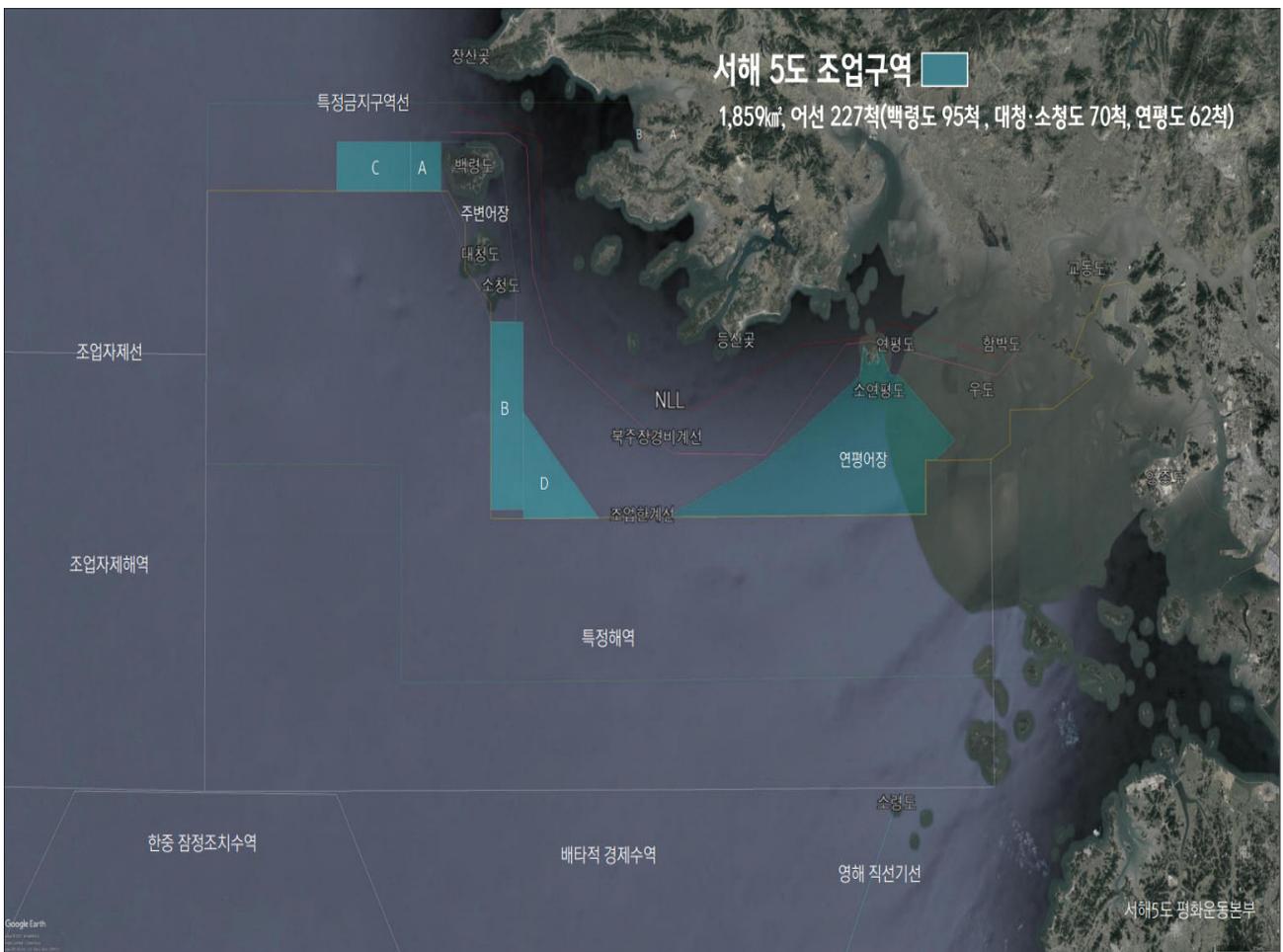


## 서해5도 바다와 어민들의 삶 - 국지전·불법조업·고립 '희생의 굴레'... '서해5도 사는게 죄인가'

조현근 | 서해5도평화운동본부 정책위원

### Ⅰ 서해5도 바다와 어민들의 삶

서해5도는 1·2차 연평해전, 대청해전, 천안함 사건, 연평도 포격 등 국지전으로 인한 생명의 위협과 중국어선 불법조업으로 인한 생계의 문제, 외부와의 고립으로 인한 생활의 어려움이 있는 지역이다. 한국·북한·중국의 접경수역으로 해양자원을 둘러싼 이해관계가 얽혀있고, '서해의 독도'로 '주민의 실효적 지배'를 통한 '해양주권과 안보의 정당성'을 확보한 곳이기도 하다. 대외적으로 서북도서는 DMZ, 한강하구와 함께 유엔군사령부 통제를 받고 있다. 5도서 주민들은 비무장지대 안에 민간인이 거주하는 대성동 마을처럼 남북 서해 접경수역 안에 있으나, 특별한 혜택 없이 안보규제를 받으며 살아왔다.

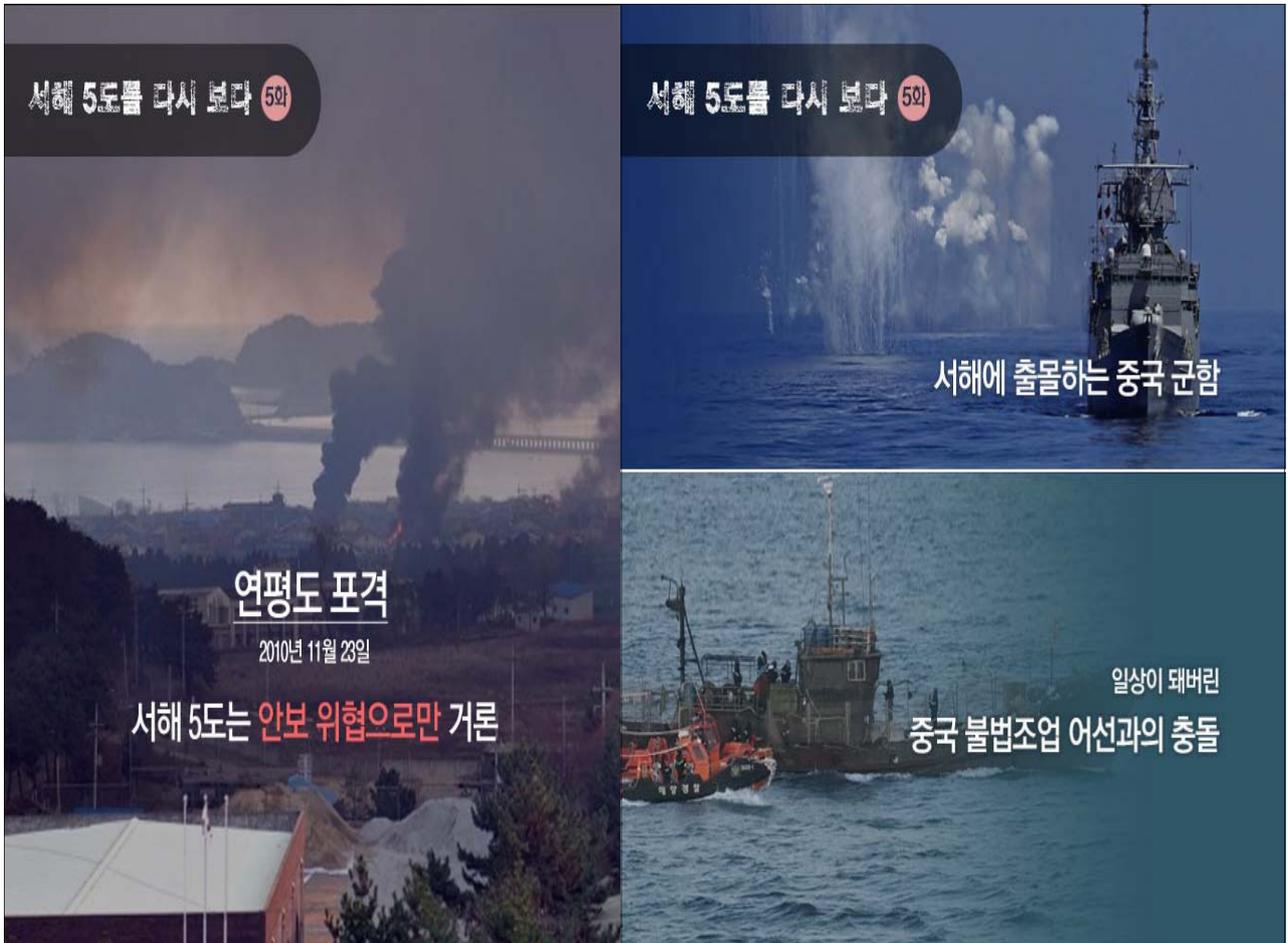


▲ 서해5도 조업구역 현황

역사적으로 이곳은 지정학적 특성상 서해 연안 방비를 위한 군사적 요충지이자 한국과 중국을 잇는 해로의 요지다. 또한 바다의 수심이 얕고 조강에서 나온 모래와 플랑크톤으로 인해 어족자원이 풍부하다. 어민들은 평상시 어업을 기반으로 생활하고 있으면서 전쟁, 해적선 출몰 등 위기 상황이 발생할 때마다 군병으로서 또 하나의 의무를 지니고 살아왔다.

일제 강점기에는 선진 조업기술이 들어오면서 5도의 조업환경은 많은 변화가 일어났다. 연평도 조기파시 때처럼 어선과 상선이 많을 때는 2000~3000척에 달했다. 하지만 실질적인 이익은 모두 일본인이 가져갔다. 연평도 '항리지'에 따르면 "그 당시의 어획고는 천문학적 수치로 연평어업협동조합의 일일 출납고가 한국은행의 출납보다 그 액수가 높았다"고 한다.

해방 후 미소 군사분계선 설정으로 서해 5도를 비롯한 옹진반도는 지금과 달리 남측에 속했다. 연평도의 경우 전쟁 당시 별다른 피폭도 발생하지 않았다. 향토지에 따르면 “6.25 동란 중 본도에 3발의 포탄이 떨어졌다. 호주비행기가 적지인줄 알고 떨어뜨린 포탄이었으며 월백추야 연대 대원 1명이 죽고, 박신국씨의 소 1마리가 죽었다. 이것이 전쟁의 처음이자 마지막이었다”라고 한다. 오히려 북측 각지에서 내려온 3만여명의 피난민이 운집된 연평도는 일대 혼잡을 이뤘다. 식량과 식수 문제는 물론 모든 산이 오물로 뒤덮였고, 장질부사(장티푸스) 등 전염병이 돌아 많은 사람이 죽었다는 기록도 있다.



한국전쟁 이후 5도서 어민들에게 영향을 미친 결정적 사건은 세 가지로 볼 수 있다. 첫 번째 유엔에 의한 정전협정이다. 국방부가 편찬한 ‘6.25 전쟁사 9’에 따르면 “거래 목적상 유엔군도... 옹진과 연안반도가 계속 공산군 측의 통제하에 놓이는 것에 동의해도 좋다”고 했다. ‘버려진 옹진반도’는 분쟁의 바다를 잉태했고 서해 북방한계선(NLL) 갈등으로 이어졌다. 어민들에게도 안보에 따른 규제의 족쇄가 채워졌다.

5도서 수역의 남북 경계의 문제는 9.19 군사합의서에도 드러났다. 서해평화수역 조성의 핵심은 ‘그 범위를 어디까지로 할 것인가?’이다. 합의서에 명시한 ‘북경계선’과 ‘남경계선’의 기준을 양측이 합의하기까지는 많은 시간과 노력이 필요할 것으로 보인다. 이 쟁점은 NLL과 북이 주장하는 경계선을 어떻게 풀 것이냐로 귀결된다. 해상경계선은 육지의 합의된 군사분계선과 달리 종전 또는 평화협정 체결 시 남북 간의 해상경계선까지 영향을 미치기 때문이다.

어민들은 9.19 군사합의에 따른 조업의 자유와 남북 평화공존을 희망하고 있다. 미래의 공동어로구역과 NLL까지 조업 확장보다는 현재 어장 범위(시간, 면적, 허가)에서의 규제 완화를 최우선으로 정부에 요구하고 있다. 중장기적으로는 쟁점수역(NLL~북 경비계선)은 해양 생태조사를 선행하고, 그 결과를 토대로 해양생태보존수역으로 지정한 뒤 중국어선 길목 차단과 남북수산교역을 위한 해상파시, 남북수산업 고부가가치화를 위한 수산과학기술교류, 옹진반도 공동어로(양식) 등을 단계별로 추진하고, 남북 경협을 위한 어민들이 참여하는 ‘사회적평화기업’을 정부에 제시한 바 있다.

두 번째는 2000년에 체결한 한중어업협정이다. 협정문 제9조에서는 “잠정조치수역 복단에 위치한 일부수역, 과도수역 이남에 위치한 일부수역에 대해서는 별도의 합의가 없는 한 현행 어업활동을 유지하며 어업에 관한 자국의 법령을 타방체약당사자의 국민과 어선에 대해 적용하지 아니한다”고 명시했다. 사실상 주권을 강제로 행사할 수 없다. 때문에 정부는 문제가 생길 때마다 “중국 외교적 대응 강화”, “해경의 단속 강화”, “처벌강화” 등 세 가지 입장을 반복하고 있다.

중국어선의 약탈과 불법은 일제강점기를 제외하고 조선시대 이전부터 지금까지 계속되고 있다. 조선 후기 청과 일본은 조약을 내세워 국내 어업 영역을 무법적으로 확장해 나갔다. 이 과정에서 어민들은 생존권을 위협받자 스스로 외세와 직접 충돌했다. 1884년 백령도에서 벌어진 ‘청국인 살상·강도 사건’은 외교 문제로 비화됐으나 결국 백령도 어민만 효수했고 관찰사도 유배했다. 조선의 왕은 백성을 죽임으로써 안위를 지켰다.

지난해 제정된 ‘어선안전조업법’에 대해 어민들이 강력히 규탄하며 시위를 한 적이 있다. 어민들을 군사 통제 대상이자 형사처벌 대상으로 인식하는 정부에 대한 분노였다. 역사적으로 지금까지 중국어선의 노략질에 재산권을 침탈당하는 것을 무력하게 보면서 살았다. 그럼에도 고향을 떠나지 않고 지금까지 가족의 생계와 생존을 위해 참고 견디며 살아왔다.

힘없는 선대 어민은 생존을 위해 권력에 순응하고 눈치를 보며 사는 것 외에는 별다른 방법이 없다고 여겼다. 국가 정책에 대해 불만을 나타내다가 자칫하면 간첩죄로 몰린다는 불안함에 쥐죽은 듯 살았다. 북한에 인접한 “서해 5도에 태어나거나 사는 게 죄라면 죄지” 하고 하루하루를 버티며 살았다. 자식들에게는 “나중에 섬에 살지 말아라! 물으로 나가 대한민국 국민으로 떳떳하게 서 살아라!”고 말하면서 거친 풍랑을 헤치며 바다로 몸을 던진 사람들이다.

세 번째는 2010년 연평도 포격이다. 당시 겁에 질린 1300여명의 주민이 터전을 버리고 어선 등을 타고 긴급히 섬을 떠났다. 한국전쟁 이후 첫 대규모 국민 피난이었다. 그리고 정부가 마련해준 그해 겨울 첫 거처는 찜질방이었다. 주민들은 집단 이주를 요구했다. 정부는 “NLL을 사수하려는 우리 국방·안보정책상으로도 주민들이 빠져 나오게 하는 지원 대책을 저희들이 해서는 안 된다고 봅니다”라며 피난 나온 지 한 달도 안되는 주민들을 다시 섬으로 들어가도록 종용했다. 창살 없는 감옥에 다시 밀어넣은 것이나 마찬가지였다.

긴 세월 서해5도 어민들의 하루는 24시간이 아닌 12시간이었다. 안보를 이유로 47년 동안 여객선이나 어선 등의 야간 항행이 금지됐고, 조업의 자유와 이동권을 제약받으며 살아왔다. 어민들은 스스로 권리를 찾기 위해 해상시위, 중국 어선 나포, NLL 영해 헌법소원, 분단 후 최초 한강 뱃길 잇기, 해상 파시, 어장확장을 평화 깃발 게양 등 안보 민주화와 평화 경제화를 위한 다양한 활동을 펼쳤다.

이들에게 중요한 것은 물때를 알고 적시에 바다로 나가야만 고기를 잡을 수 있다는 사실이다. 그리고 목숨을 담보로 하루하루를 살아간다는 것이다. 이런 인내와 희생은 계속 이어져 왔다. 누군가는 이들이 사는 것만으로 애국하는 일이라고 한 적도 있다. 정부는 어민들에게 최소한의 예의를 지켜야 한다. 그들이 현실적 의무를 다하듯, 정부도 의무를 다해야 한다.

대한민국 건국 이래 역대 정권 모두 어민들에게 수많은 약속을 했다. 그들은 더 이상 새로운 약속을 요구하지 않는다. 이미 여러 번 한 약속에 부합하는 행동을 하라는 것이다. 어민들에게 평화는 생존이며 자유다. 이 목소리는 인권이자 또 다른 주권의 표현이다. 이들에게 희생의 굴레를 벗겨주고 대한민국 국민 누구나 누리는 기본권을 회복시켜야 한다. 동시에 정부는 서해 5도 평화수역의 가치를 알리는 메신저 역할을 해야 한다. 이는 서해평화 정책의 지속가능성 차원의 문제이기도 하다. 지정학적 특수성과 평화와 안보에 관한 메시지를 왜곡 없이 학생을 비롯한 국민에게 객관적 사실을 바탕으로 바르게 전달해야 한다.

평화와 안보 모두 생존과 안전의 문제를 다루고 있지만 우리나라는 분단으로 인한 이념 갈등이 오랫동안 이어지면서 정쟁 수단으로 의제화됐다. 대체로 진보정권은 평화를, 보수정권은 안보를 앞세우고 있다. 최근에 발생한 개성공단 연락사무소 폭발, 서해 공무원 피살 등 남북 갈등 발생 시 평화정책은 위기를 맞았다. 그럴 때마다 언론들이 찾는 곳은 연평도다. 남북 갈등은 다시 정쟁과 남북 갈등으로 이어지고 어김없이 국지전 발생이 높은 서해5도가 이슈가 되는 게 현실이다.

만약 또다시 제2의 연평도 포격 같은 군사적 긴장 대결로 회귀한다면 우리는 어떤 선택을 해야 하나? 군사적 안보냐? 평화적 안보냐? 등 언제든 일어날 수 있는 선택에 대한 준비가 필요하다. 평화와 안보를 진영 논리에 가두면 안된다. 동전의 양면처럼 보수도 평화를, 진보도 안보를 말해야 한다. 대북정책의 동력은 결국 국민의 상식과 지지에서 나오기 때문이다.

이런 점에서 독도가 '영토 주권'의 상징이라면 서해5도는 '안보의 성지'에서 '평화의 공존'으로 확장되어야 한다. 독도의 존재와 당위성은 국민과 남북 사이에 이견이 없다. 하지만 서해5도는 그렇지 않다. 지금이라도 초중고 교과서 기술, 국내외 평화의 섬 캠페인 등 다양한 제도와 프로그램이 마련되어야 한다. 독도를 품고 있는 국민들 마음 속에 서해5도 평화수역을 품을 수 있도록 해야 한다.

아울러 한반도의 허리인 황족 접경 공간에 대한 통합적제도적 관리가 필요하다. 서해 NLL~한강하구~DMZ에 이르는 접경 비무장 지역을 정책공간 단위로 묶어서 체계적으로 관리해야 한다. 이 지역은 현재 국방부, 행안부, 해수부, 통일부 등 부처별 개별법과 단위사업으로 관리하고 있다. 그리고 실질적인 출입 통제는 유엔군사령부가 하고 있다.

남북 상황에 따른 접경 공간별 안보규제와 교류 진흥을 유연하게 대처할 수 있는 컨트롤 타워 설립과 일관된 정책을 유지해야 한다. 서해 5도 정책도 어민 등 이해관계자가 참여하는 의사결정의 거버넌스화를 제도적으로 마련해 정책의 정당성과 지속성을 확보해야 한다.

## 서해5도 수역의 자연과학적인 해양 현황 - 해무 잦고 관측시설 부족... 서해5도 해양환경 인프라 ‘안갯속’

정진용 | 한국해양과학기술원(KIOST) 해양재난·재해연구센터장

### Ⅰ 서해 5도 수역의 해양환경 특성



▲ 소청초 해양과학기지와 멀리 보이는 소청도

서해5도는 우리나라의 최접경에 위치하고 있으며, NLL 문제가 대두될 때마다 서해5도 주민들의 일상 생활은 큰 영향을 받는다. 중국 어선들의 불법조업으로 어민들의 생계도 많은 영향을 받고 있다. 서해5도 해역은 전 세계에서 가장 해무 발생이 많은 해역 중 하나로 잦은 해무로 인해 어민들의 어로활동 뿐만 아니라 이동권도 제약을 받는다. 인천에서 서해5도를 잇는 항로는 ‘안개대기’가 수시로 걸린다. 그럼에도 불구하고 서해5도를 잇는 항로를 모니터링할 수 있는 해양관측시설은 아직 턱없이 부족하다. 2015년 소청초 해양과학기지가 건설되면서 이 해역에 대한 해양관측시설이 확충되었다. 하지만 여전히 서해5도는 상대적으로 과학적 관리를 위한 인프라가 잘 갖춰져 있지 않으며, 평화의 섬으로 나아가기 위해서는 현재 서해5도의 현황을 제대로 파악하고 이해하는 것이 중요한 상황이다. 현재까지 파악된 서해 5도의 환경적 특성을 제시하고 평화의 섬으로 나아가기 위해 과학계에 던져진 숙제들을 고민해 보고자 한다.

### Ⅰ 기상환경특성

서해5도는 북서쪽으로 백령도, 대청도, 소청도가 있고, 그 보다 남동쪽으로는 연평도와 우도가 위치하고 있다. 따라서 북서쪽과 남동쪽에 각각 위치하고 있는 섬들의 환경적 특성이 다르다. 북서쪽에는 백령도에 기상청의 종관기상관측소(ASOS)와 방재기상관측소(AWS)가 위치하고 있으며, 최근 이슈가 되고 있는 (초)미세먼지 관측도 수행하고 있다. 연평도에도 방재기상관측소(AWS)와 (초)미세먼지 관측소가 있다. 백령도의 연중 평균기온은 12도 정도이며, 여름철 최고 30.5도, 겨울철 최저 -9.7도 정도를 보인다. 남동쪽 섬들 중 연평도의 연중 평균기온은 12도, 여름철 최고 35.1도, 겨울철 최저 -10.3도 정도로 북서쪽 섬들에 비해 여름기온은 더 높고, 겨울기온은 더 낮은 특성을 보인다. 서해 5도는 해무가 자주 발생하는 해역으로 백령도는 연간 100일 정도 나타나며, 그 보다 남쪽에 있는 소청초 기지에서 도 비슷하게 나타난다.

### Ⅰ 해양환경특성

서해는 조석에 의한 해수 유동이 지배적인 해역이다. 위도 상으로 서해의 중간 부근에 위치한 서해5도 역시 이런 특성을 지닌다. 조위는 백령도에서 약 2미터, 연평도에서 약 6미터까지 기록된다. 2015년에 소청도 남쪽 47 km에 건설된 소청초 해양과학기지에서는 약 4미

터 정도의 조차를 보인다. 유속은 소청초 및 연평도 해역에서 2.5노트 정도로 매우 빨라 선박의 이동이나 어로 작업에서 중요한 환경요소가 된다.

서해 5도는 남한의 한강, 임진강, 그리고 북한의 예성강 등으로부터 많은 양의 담수가 유입되면서 해양생태의 기초가 되는 플랑크톤 성장에 필수적인 영양염류가 매우 풍부한 곳이다. 따라서 수산자원도 매우 풍부한 것으로 알려져 있다. 매년 5,000여 톤의 꽃게가 어획되는 큰 어장이며, 멸종위기종인 장수삿갓조개가 국내 최대 개체군으로 발견되기도 했다. 국립수산과학원 서해수산연구소에 따르면 서해5도의 어류군집연구를 통해 총 11목 31과 53종의 분류군과 자치어 15종의 출현을 보고하였다. 이들을 먹이로 하는 물범, 상괭이가 서식하고 있으며, 다시 그 상위 포식자인 백상아리와 범고래 등도 종종 확인되는 곳이다. 국립해양생물자원관은 백령도에서 국내대학, 연구소 등의 해양생명자원 기탁등록기관 분류전문가 54명이 참여 신종 및 미기록종 후보 16종을 포함한 364종의 해양생물을 확보했음을 발표하기도 하였다. 2010년 11월 23일 북한이 서해 연평도에 포격을 가한 후 2011년 8월 해양환경공단은 2011년 8월 연평도 갯벌을 대상으로 연안습지 긴급조사를 수행하였다. 그 결과 총 113종, 조하대에선 83종들 총 148종의 대형저서동물이 분포하였다. 물새는 1회 조사에서 13종이 출현하였다.

### ■ 서해 5도의 해양 관측 및 예측 현황

서해5도를 평화의 섬으로 남북이 잘 활용하기 위해서는 그 해역의 특성을 잘 이해하고 예측할 수 있어야 한다. 하지만 지정학적인 불확실성에 따른 해양관측의 어려움으로 서해 5도 해역의 해양관측은 매우 제한적으로 수행되고 있다. 국립해양조사원에서는 백령도, 연평도에서 해양관측부이와 조위관측소를 운용 중이며, 소청도 남쪽에는 소청초 해양과학기지가 설치되어 있다. 해수유동관측소는 소연평도와 소청도에서 정보를 생산 중이다. 국립수산과학원에서는 백령도에 실시간 해양환경 어장정보 정점을 운영 중이며, 기상청에서는 소청도에 레이더식 파랑계를 운영 중이다. 많지 않은 관측자료임에도 불구하고 국가정책상 보안이 필요한 자료들은 비공개되고 있어 학술활동에는 많은 제약이 있다.

서해 5도에서 해류 및 파랑 예측을 위한 수치 모델 연구는 과거부터 수행되어 왔다. 해당지역은 천문조에 의한 흐름(조류)이 바람 및 전향력에 의한 흐름보다 우세하기 때문에 조석 성분만을 고려한 해양 모델 계산만으로도 해수의 흐름 형태의 재현이 가능하다. 하지만 최근에는 더 세부적으로 한강, 임진강의 하구에서 담수배출량을 실시간으로 고려한 염분 및 수온 변화를 예측하고, 수온과 기온의 차이를 비롯한 다양한 물리적 요인의 예측, 특히 해무 예측을 수행하기 위한 연구가 진행 중이다.

해양수산부에서는 국가연구개발 사업으로 우리나라 전 연안에 300m급 해상도로 해양예측시스템을 구축, 운영 중이다. 이 시스템은 서해 5도를 포함하며 예측항목은 조위, 유속, 수온, 염분, 파고, 파주기 등으로 3일 예측을 수행한다. 특히, 한강 하구에서부터 서해 5도를 포함하는 경기만 일대에는 비정형 격자를 이용하여 최소 격자간격 10m 정도로 섬들 주변 해양 환경을 보다 정밀하게 예측할 수 있는 연구가 지속적으로 수행 중이다.

### ■ 서해 5도를 평화의 섬으로 개발하기 위한 해양과학분야의 역할

아직 서해 5도에 대한 해양환경 특성은 지정학적인 문제로 과학적으로 본격적으로 분석되지 못하고 있다. 해양환경을 파악하기 위해서는 해양관측을 통한 단기 및 장기 현황 파악이 선제적으로 이루어져야 하나 해양관측을 위한 장비 설치와 관리가 현실적으로 매우 어려운 상황이다. 이런 이유로 해양관측정보를 전제로 한 해양예측 또한 매우 제한적으로 진행되고 있는 상황이다.

지속가능한 개발은 해양분야 내에서도 지속적으로 강조되는 부분이다. 해양환경의 변화를 일으키는 그 어떠한 개발도 심지어 작은 변화라 해도 그 영향이 어떻게 다가올지 예측하는 것은 매우 어렵다. 즉, 개발과 동시에 해양환경에 영향을 미치는 것부터 감지하기 어려운 속도로 점차 변해가는 장기적 영향까지 서해 5도 개발의 가져올 해양환경 변화의 시간과 공간적 영향을 충분히 고려해야 할 것이다. 서해 5도의 개발 역시 이러한 관점에서 철저히 대비하고 준비되어야 한다. 특히 남북한 간의 첨예한 지정학적 특수성이 존재하는 해역이기에 더욱 그러할 것이다. 이런 측면에서 이 해역에 대해 남북한 양측이 모두 이익을 얻을 수 있는 학술적 접근이 먼저 이루어지는 것을 기대해 본다.

남한에서는 첨단 해양관측기술과 관리 능력, 그리고 자료 분석 능력을 제공하고 북한에서는 공동으로 관측할 수 있는 문호를 적극적으로 개방하는 것이 필요하다. 바다의 개성공단으로 서해 5도를 평화의 섬으로 이끌어 나갈 해양과학적 기초를 하루 빨리 확보하는 것이 중요하다.

## 중국 어선의 서해5도 수역 조업과 한중관계: 조선시대부터 구한말까지

이동욱 | 건국대 글로벌캠퍼스 조교수

중국 어선들이 서해5도 수역에서 조업을 해온 것은 오늘날의 일만은 아니었다. 대략 17세기 중엽부터 20세기 초까지 중국 어선들이 서해5도 수역 및 그 북쪽의 황해도, 평안도 일대 해역에 출몰하여 해삼을 채취하고 물고기를 잡았다는 기록은 매우 풍부하게 남아있다.

조선시대 서해5도 지역에는 군마를 기르는 목장과 관용 목재로 쓰일 소나무를 관리하는 송계(松契)가 설치되어 있었다. 또한 서해5도 수역은 덕적도를 거쳐 강화도와 한강 하구로 이어지는 수로에 위치해 있었기 때문에 군사적으로도 중요한 지역이었다. 그렇기 때문에 조선 왕조실록이나 승정원일기 등에서 황당선(荒唐船), 이양선(異樣船), 당선(唐船) 등으로 기록되고 있는 중국 어선의 서해5도 해역 출몰은 조선 정부에게 심각한 골칫거리였다. 1882년부터 1894년에 이르는 짧은 시기를 제외한 대부분의 시기에 이들의 월경 조업은 조선 측에서도, 청나라에서도 불법행위로 간주되었다.

특히 강화도와 한강 하구로 이어지는 서해5도 수역에서 많게는 수십 척씩 몰려다니는 중국 어선들로 인하여 안보 위협을 느끼게 되자, 조선 정부는 누차 청 정부에게 중국 어민들의 해상 월경을 엄격히 단속해줄 것을 요청하였다. 청 정부 역시 조선의 요청을 받아들여 각 지방 정부에게 엄격한 단속을 지시하였고, 조선 측에 청 정부의 금령을 어기고 불법조업을 하는 어민들을 적발하면 도적의 무리로 간주하여 즉시 소탕하고, 생포한 자는 중국으로 압송하도록 요구했다. 아울러 조선이 압송한 범범자들 뿐 아니라 원래 이들이 소속된 행정구역의 지방관도 함께 징계하겠다고 약속하였다.

요컨대, 청 정부와 조선정부 모두 중국 어민들의 한반도 해역에서의 조업을 범월(犯越), 즉 조선의 경계를 침범한 불법 행위로 간주하고 있었다. 청나라와 조선은 서로의 국경을 무단으로 침범하는 행위를 범월(犯越)이라 부르며 엄격히 금지했다. 범월한 민간인을 적발하면 체포하여 심문한 뒤 본국으로 압송하여 본국에서 처벌하도록 하였다. 바다를 통해 월경한 경우, 심문을 통해 그것이 어로 행위나 밀무역을 위한 고의적인 범월인지, 아니면 풍랑을 만나 어쩔 수 없이 표착한 것인지를 구별하여 대응하였다. 표류자로 밝혀지면 물과 음식을 공급하고 배를 수리해주거나, 환대하여 의식과 여비를 제공하고 육지로 호송해 돌려보냈다. 범월자의 경우에는 체포하여 상대국에 압송하여 처벌받도록 하고 있었다.

그렇다면 당시의 해양 경계는 어떻게 인식되고 있었을까? 물론 조선시대에는 지금과 같은 12해리 영해나 배타적 경제수역과 같은 개념이 존재하지 않았다. 『만국공법』을 위시한 서양의 국제법 서적을 한문으로 번역한 책들이 소개되면서 당시 서양에서 관습적으로 인정되던 3해리(十里) 영해 관념이 도입된 것은 19세기 말의 일이었다. 그러나 그 이전에도 내해(內海)와 외양(外洋)의 구분은 존재했으며, 해안과 도서에 배치된 파수꾼의 감시 범위, 즉 육안으로 보았을 때의 수평선 안쪽을 내해라 부르고, 그 너머의 수역을 외양이라 불렀다. 현대적 개념과 비교하자면 내해는 영해, 외양은 공해와 유사한 개념으로 이해할 수 있다. 당시에도 원시적인 영해 관념은 존재했던 셈이다. 그리고 청나라와 조선은 비록 병자호란 이후 군신관계를 형성하고 있었지만 서로의 연안 수역에서의 배타적인 관할권을 존중하고 있었던 것이다.

그러나 청나라의 연해지역 단속은 큰 효과를 보지 못하였던 듯하다. 조선에서는 해마다 봄철이 되면 중국 어선들이 몰려와 황해도 앞바다를 뒤덮고 고기를 잡는 상황이 반복되었다. 조선 정부 역시 청나라의 지침이 있었음에도 불구하고 상국(上國)의 백성들을 나포하는 것에 대해 부담을 느껴서 지방관들에게 이들을 체포하기보다는 쫓아내라고 지시했다. 그러나 지방관들은 이들 불법조업을 효과적으로 단속할 방법이 없어서, 중국 배가 오면 모른 채 하고 있다가 그들이 조업을 마치고 떠날 때가 되어서야 수영(水營)에 보고하고는 하였다. 게다가 중국 어선들은 단지 고기만 잡는 것이 아니라 조선 어민들이 처놓은 어살(魚箭)의 고기를 역지로 빼앗기도 하고, 때로는 조선 어민이 잡은 고기를 사가기도 하였는데, 그 값이 조선 시세의 열 배가 되어서 조선 백성 중에는 이들과의 매매를 통해 이익을 얻는 경우도 있었다. 이처럼 단속이 효과를 발휘하지 못하자, 조선 정부는 스스로도 청나라에 이들 중국 어선의 단속을 호소하는 공문을 보내기도 민망하다고 말할 정도가 되었다. 그래서인지, 조선과 청나라 사이에서 주고받은 외교문서를 수록한 책인 『동문회고(同文彙考)』에 수록되어 있는 중국 어선 단속 요청 문서 총 15건 중, 조선 정부는 숙종27년(1701년)부터 1738년까지의 30년 사이에 10차례의 공문을 발송했지만, 그 후

120여 년 동안은 고작 2건의 공문만 발송했다. 조선 측의 단속 요청 공문이 다시 찾아지는 시기는 1850년부터 1880년까지인데, 이때는 청나라가 외침과 내란으로 어수선했던 시기이기도 하다.

그렇다면 중국 어선들은 왜 17세기 중반부터 갑자기 조선의 해역에 몰려들었을까? 황당선에 대한 기록은 조선 초기부터 보이고 있으나, 이때의 황당선은 한반도 남부 해역을 중심으로 발견되고 있으며, 일본으로 가는 명나라의 무역선이거나 왜구의 배인 경우가 많았다. 임진왜란 이후, 명나라가 멸망하고 청나라가 중원을 평정하는 과정에서 청 정부는 정성공(鄭成功)과 같은 해상의 명나라 부흥운동 세력과 백성들의 접촉을 막기 위해 해안의 주민들을 해안으로부터 30리 떨어진 내륙으로 이주시키는 천계령(遷界令)을 내리고, 주민들이 어업이나 무역을 위해 바다로 나가는 것을 금지하는 강력한 해금(海禁) 정책을 펼쳤다. 그러나 강희20년(1681) 청나라가 정성공 세력을 평정한 이후 청나라의 강희제는 천계령을 해제하고, 점차 해상에서의 민간 무역과 연해 주민의 고기잡이를 허가하게 되었다. 조선의 황해도 일대에 황당선이 출몰했다는 기록은 이 무렵인 숙종9년(1683)부터 본격적으로 나타난다. 즉 해상 무역이나 연해에서의 어업을 핑계로 출항한 배가 조선의 해역으로 넘어와서 불법조업에 종사했던 것이다.

한편, 최근의 해양사 연구에서는 당시 중국어선의 불법조업 대상이 중국에서 귀한 식재료로 취급되던 해삼과 소빙기(小氷期)의 영향을 받은 청어(鯖魚)였을 것으로 추정한다. 특히 청어는 기후 변화의 영향을 많이 받는 한류성 어류로서, 지금은 서해 5도 해역에서 잡히지 않지만, 소빙기에 해당하는 조선시대에는 한반도 전역에서 매우 흔하게 잡혔으며, 특히 황해도 지역에서 잡히는 청어는 남해안의 청어에 비해 몇 배나 커서 상등품으로 취급되었다고 한다. 또한 청어는 임진왜란을 전후한 시기 황해도 지역에서 잡히지 않고 요동반도 일대의 해역에서 많이 잡혔다고 하며, 17세기 이후로는 점차 중국에서의 어획량이 줄고 다시 황해도 지역에서 많이 잡혀서, 한 때는 연평도에서 생산되는 청어가 온 나라 안에 두루 공급될 정도로 풍부한 어획량을 자랑했다고 한다.

이처럼 청나라의 해금(海禁) 완화와 어업환경의 변화로 인해 중국 어민들의 평안도, 황해도 일대 불법 조업이 일상화되었지만, 당시 조선 정부에서는 이들이 서울을 방어하는 요충인 강화도와 한강 하구에서 멀지 않은 서해5도 수역에 자주 출현하는데 적게는 8-9척, 많게는 2-30척씩 무리를 지어 제멋대로 횡행하는 것에서 안보의 위협을 느끼고 있었다. 심지어 영조13년(1737)에는 황당선이 황해도 강령반도의 등산진(登山鎭)까지 들어가 부녀자를 겁탈한 사건까지 벌어졌으며, 1852년에 이르면, 5-600명의 중국인이 8-90척의 선박에 나누어 타고 몰려들어서 고기를 잡았으며, 이를 막으려는 조선의 관병을 구타하고, 조선 백성들의 물건을 약탈하고, 소나무를 베어가는 등 행패를 부리고, 각자 창검과 조총을 신고서 아침저녁으로 쏘아대는 만행을 부렸기 때문에, 조선에서 청나라에 불법조업을 금지해달라고 요청하는 공문을 다시 보내야 했다.

이러한 상황은 1882년을 계기로 큰 변화가 일어났다. 중국 어선의 한반도 서해안 불법조업을 대하는 청나라의 태도에 변화가 일어난 것이었다. 1880년, 조선의 고종 정부는 다시 한 번 청나라에 불법조업을 단속해달라는 공문을 보냈다. 그러나 청나라의 북양대신 리홍장(李鴻章)은 산둥 연안의 물고기가 증기선(輪船)이 다니는 소리에 놀라 바다 건너편으로 쏠렸기 때문에 산둥의 어민들 중 조선의 대청도, 소청도에 건너와 고기잡이를 하는 자들이 1년에 천여 명을 헤아리며, 가난한 백성들이 이에 의지해 먹고 살고 있으니 엄격하게 금지하더라도 완전히 근절할 수 없을 것이라고 주장했다. 나아가 여차피 완전히 근절하기 어렵다면 차라리 불법조업을 합법화하여 지방관으로 하여금 어세(魚稅)를 거두게 하는 것이 낫다고 주장하였다. 증기선에 물고기가 놀랐다는 주장은 자못 황당해 보이지만, 산둥일대에서 고기가 잡히지 않는 것은 사실이었을 것이다. 또한 그 후 수년 뒤에도 리홍장은 산둥 일대의 어선이 수만 척이 넘으며, 생계가 매우 어려워 목숨을 무릅쓰고 각 섬에 흩어져 살고 있기 때문에 관청의 명령과 규제가 거의 미치지 못하고 있다고 토로하고 있었다. 어찌되었든, 그의 분석과 주장은 1882년 체결된 『조청상민수륙무역장정(朝淸商民水陸貿易章程)』 제3조에 그대로 반영되었다. 이 조항은 조선 어민이 중국의 해역에서 조업하는 것과 중국 어민이 조선의 평안도, 황해도 연안 해역에서 조업하는 것을 모두 합법화하고, 이들이 밀무역을 행하는 것을 금지하였다. 또한 양국이 상대국 어선에게 징수하는 어세는 2년 후 다시 정하기로 하였다. 표면적으로는 조선과 청나라 양측 모두에게 상대국 해역에서 조업할 수 있도록 한 것으로 보이지만, 장비가 열악하고 영세한 조선 어민들이 중국 해역에 출조하는 경우는 거의 없었던 반면 중국 어선들은 조선의 평안도와 황해도, 심지어 어업이 허용되지 않은 충청도 앞바다까지 몰려와 조업을 하고 현지 주민들과 크고 작은 충돌을 일으켰으며, 평안도와 황해도 일대에서는 어업으로 위장한 밀무역이 기승을 부렸다. 게다가 월경 조업 합법화의 원래 취지였던 어세의 징수 역시 청나라가 차일피일 협의를 미루면서 무산되었다. 청일전쟁이 일어나게 되는 1894년까지 중국 어선들은 세금 한 푼 내지 않고 평안도와 황해도에서 마음대로 조업할 수 있었다. 또한 조선은 이듬해(1883) 청조와 동등한 대우를 요구하는 일본에 굴복하여 『조일통상장정』 제41조에서 일본 어선의 전라도, 경상도, 강원도, 함경도 연해 어업을 허가해주었다. 일본 어민과 중국 어민이 한반도 해역에서 경쟁하는 꼴이 되었다.

청일전쟁이 발발하자, 조선은 『조청상민수륙무역장정』을 포함하여 청나라와 맺은 조약 및 협정을 파기하였다. 이로써 중국 어선의 평안도, 황해도 일대에서의 조업은 다시 불법화되었다. 청나라는 대한제국과 다시 어업협정을 체결하여 해당 지역에서 중국 어선의 조업을 합법화하기 위해 노력했지만, 대한제국이 1905년의 을사늑약으로 인해 외교권을 빼앗기기 전까지 뜻을 이루지 못하였다. 그러나 여전히 수천 척의 중국 어선들이 평안도와 황해도의 무인도들을 근거지로 하여 불법조업을 계속했으며, 이들 배들은 더 이상 잡히지 않는 청어 대신 갈치를 주로 잡게 되었다. 이러한 상황이 해소된 것은 아이러니하게도 한국의 주권을 일본에게 빼앗겨 가던 시기, 일본정부가 중국 어선의 한반도 서해안 어업을 엄격하게 단속하면서부터였다. 일본어선의 중국 해역 조업 허용과 중국 어선의 한반도 서해안 조업 허용을 맞교환하려는 일본의 요구가 안보 문제를 염려한 청나라 측에 거부당하자, 그 보복조치로서 중국 어선의 불법 조업을 대대적으로 단속하고, 일본 어민들이 중국 어민을 대신해 황해도와 평안도의 바다를 장악할 수 있도록 한 것이었다.

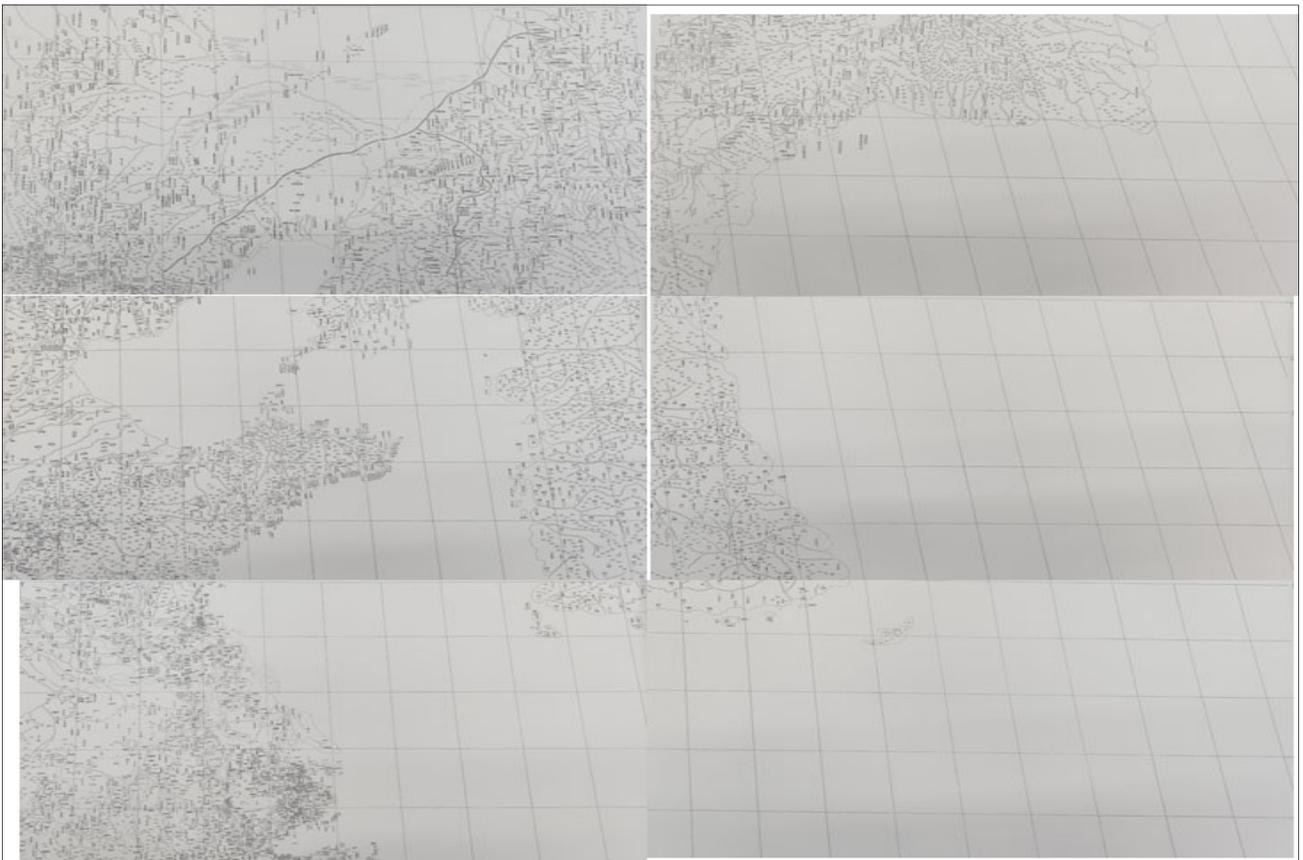
돌이켜 보면, 17세기 중엽부터 시작된 자국 어민의 불법 조업에 대하여, 청나라 정부는 이들을 정부의 금령을 어긴 범법자로 취급하며 조선의 단속 요구를 수용하기도 하였지만, 1882년 이후에는 오히려 자국 해안과 조선 황해도, 평안도 해안을 상호 개방하는 조건으로 이들 어민의 불법 어업을 합법화하고, 이들을 비호해주는 쪽을 선택했다. 청일전쟁 이후 중국 어민의 조업이 다시 불법화하게 되자, 청 정부는 다시 대한제국과 어업협정 체결을 시도했으나 뜻을 이루지 못하였고, 일본 어선의 자국 연해 진출을 막기 위해 황해도, 평안도 일대에서의 조업을 합법화할 기회를 포기하였다. 전통시대에는 청나라가 조선에 대해 ‘사대자소(事大字小: 작은 나라는 큰 나라를 섬기고 큰 나라는 작은 나라를 아껴준다고 하는 동아시아 전통 국제질서의 윤리적 원칙)’의 명분을 따랐다면, 19세기말부터는 국익과 안보를 우선에 두는 대응을 하고 있었던 것이다. 반면, 중국 어선의 불법 조업에 대한 조선 정부의 2세기 반에 걸친 대응은 대체로 무기력하였으며, 국가 안보에 대한 위기감을 느끼고 있으면서도 충분하고 효과적으로 대응하지 못하고 청나라의 도움에 호소하려는 태도를 견지하였다. 그 결과 19세기말 한반도의 바다는 중국 어민과 일본 어민의 각축장이 되었다.



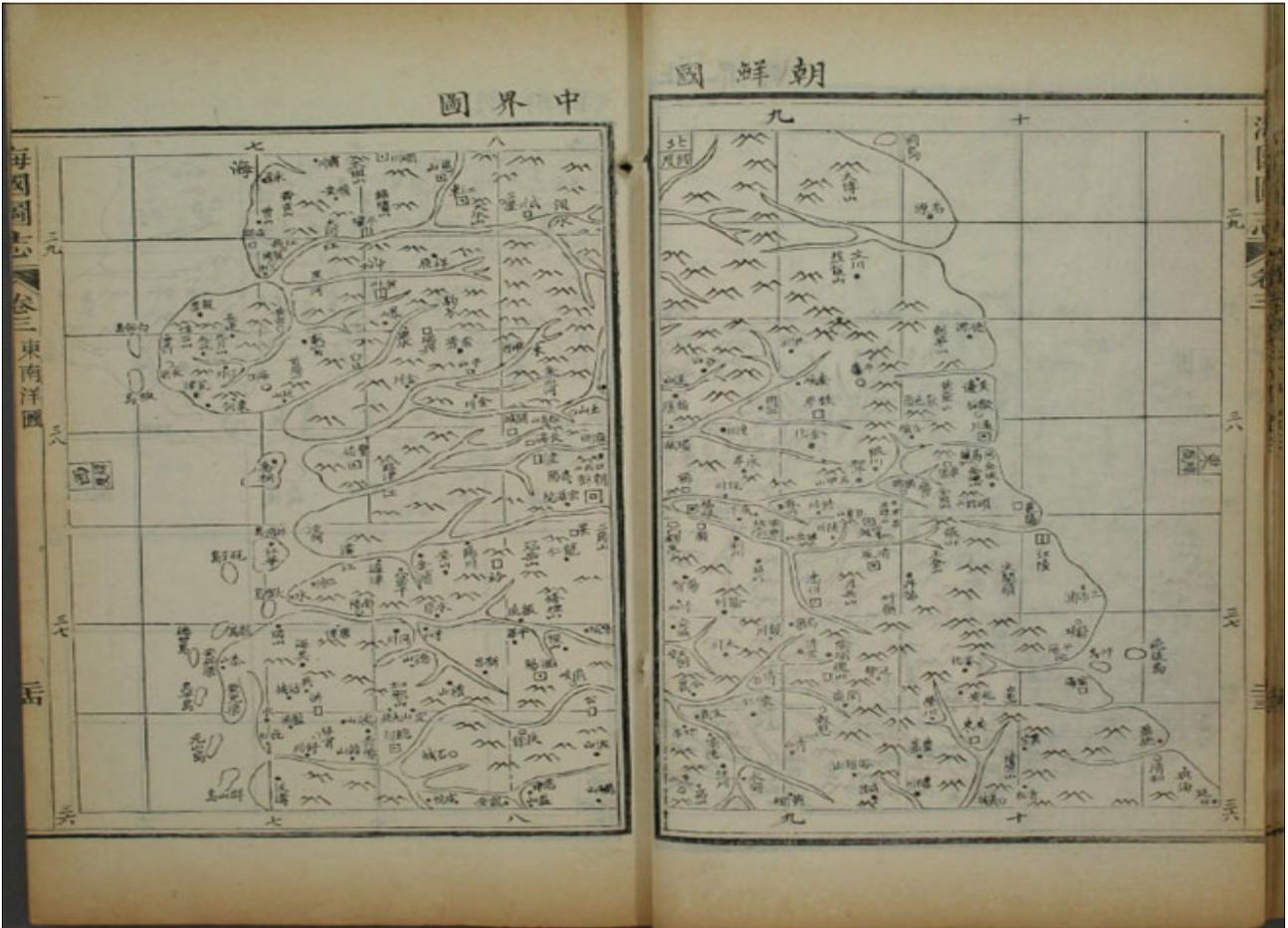
▲ 18세기 중반 제작된 청나라 지도 「청건륭내부여도(清乾隆內府輿圖)」 [일명 「건륭십삼배도(乾隆十三排圖)」], 청나라 건륭25년(1760) 동판 제작의 황해도 일대. 백령도(白翎島)가 초도(椒島)의 북쪽에 표시되어 있다. \*자료 출처: 『清廷三大實測全圖集』, 北京: 外文出版社, 2007



▲ 같은 지도의 산둥반도와 라오둥반도, 한반도 서해안 부분



▲ 같은 지도의 한반도 전체 부분



▲ 19세기 중반 청나라에서 출판된 『해국도지(海國圖志)』에 수록된 한반도 중부 지도. 역시 백령도와 초도가 황해도 서쪽에 위치한 것으로 그려져 있다. \*자료출처: 魏源, 『海國圖志』 卷3, 청나라 함풍(咸豐)2년(1852) 초판 인쇄; 1875년 중각본(重刻本)[일본 와세다대학 도서관 소장, 23-24쪽]

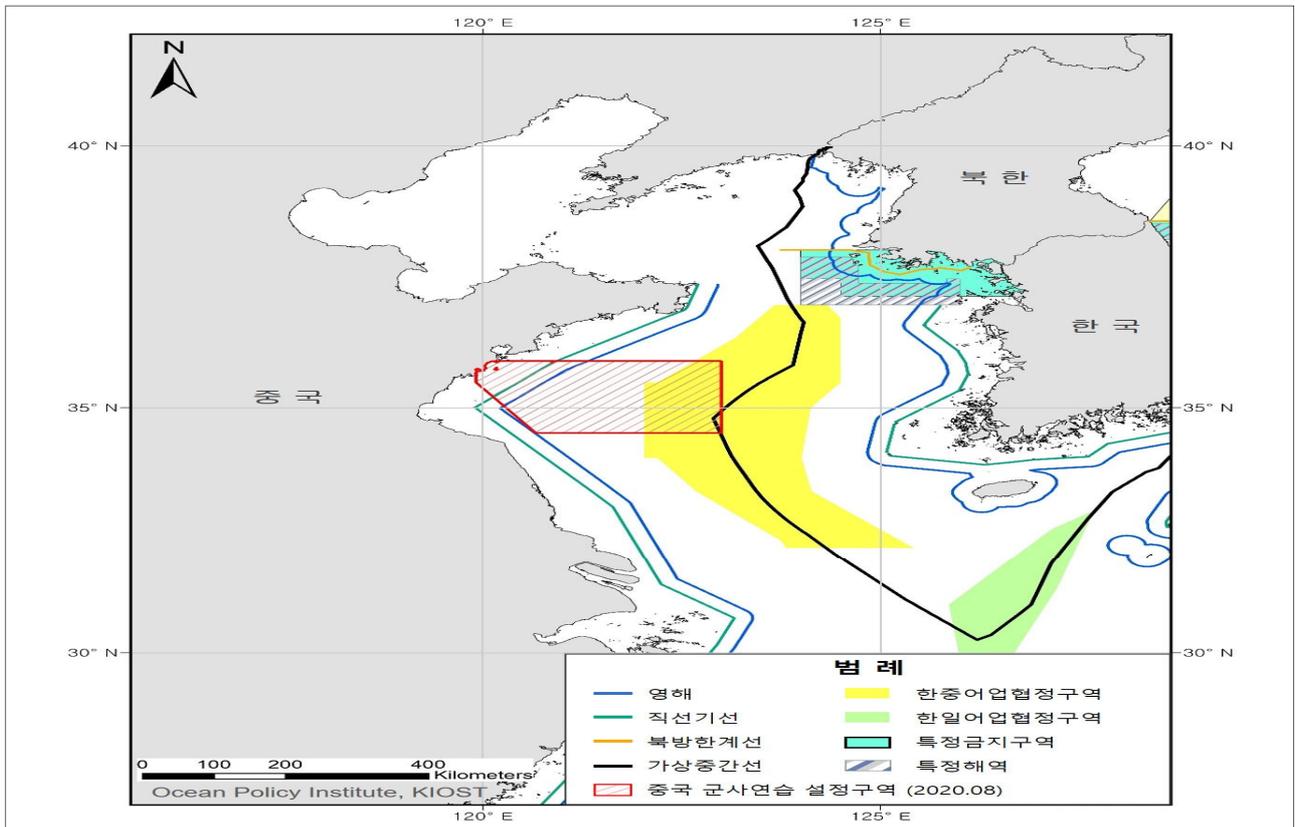
## 중국에서 바라보는 서해5도 수역 - 70년간 남북한 접경수역 반사이익 취한 중국

양희철 | 한국해양과학기술원(KIOST) 해양법·정책연구소장

서해 NLL에 대한 북한의 변화는 일단 긍정적이다. 적어도 NLL의 존재에 대한 남북한의 간극이 조금씩 메꾸어지고 있다는 뜻이기도 하다. 서해 5도 수역은 그동안 북한이 남측에게 불만을 표출하거나, 협상 주도권을 확보하는 데 유용한 카드였다. 이러한 이유로 북한에게 NLL과 주변수역은 안정보다는 불안정, 신뢰보다는 적절한 긴장 수역으로 관리되는 것이 필요했을 것이다. 그 조건 속에 북한의 행동은 때로 무모할 수 있었고, 때로는 남북관계의 주도권을 마치 재량적 권리인양 행사할 수 있었다.

서해 남북 접경수역을 마주하는 중국의 태도는 보다 복잡하다. 남북 NLL의 직접 당사자는 아니나, 해양안보 측면에서 서해 5도의 질서 변화는 중국에게도 매우 민감하기 때문이다. 지리적으로 산둥반도 웨이하이시(威海市)에서 남북 접경의 최북단인 백령도까지 거리는 약 178km에 불과하다. 황해를 남황해와 북황해로 구분할 경우, NLL의 서쪽 한계는 북황해로 이동하는 통로의 중앙까지 뻗어 나간다. 위치적으로 산둥반도 보다 북쪽에 형성되어 북한과 중국 모두에게 불편한 것은 틀림없다. 북한과 중국의 해상활동 움직임을 모니터링하고 그 길목을 위협적으로 통제할 수 있는 조임목(choke point)다. 한국이 통제하는 형태의 NLL 선의 안정과 고착화가 중국에게도 매우 신경 쓰이는 이유다.

지역해 전략에서도 NLL을 둘러싼 남북한 관계가 중국의 신경을 자극할 만한 이슈는 많다. 서해 5도에 대한 중국의 이해는 해양자원 확보, 핵심 해상교통로 접근, 군사활동의 수월성 확보, 제3국(미국)의 진입 차단에 있다. 역설적이게도 그 동안 신뢰의 지속성을 확보하지 못한 남북관계는 중국의 이러한 이익을 적절히 투영시키고 유지하는 토대가 되었다. NLL과 한강하구를 싸잡아 하는 중국의 3무 어선(무허가, 무등록, 무검사)은 남북한 해상 경계선을 오가며 자원을 독점하였다. 남북 해상 교류의 장벽이 된 NLL과 서해 5도 해역은 중국을 북황해와 남황해를 관통하여 오가는 핵심 통항로의 유일한 이용자로 만들어 주었다. 이 과정에서 중국은 황해 124도를 작전구역으로 설정하고, 광역 해양조사와 대형부이를 설치하는 등 서해를 점진적으로 통제하기 위한 조치를 확대하고 있다. 태풍의 눈과 같은 남북한 접경수역의 민감성을 자국의 지역해 전략에 그대로 이용하는 형국이다.



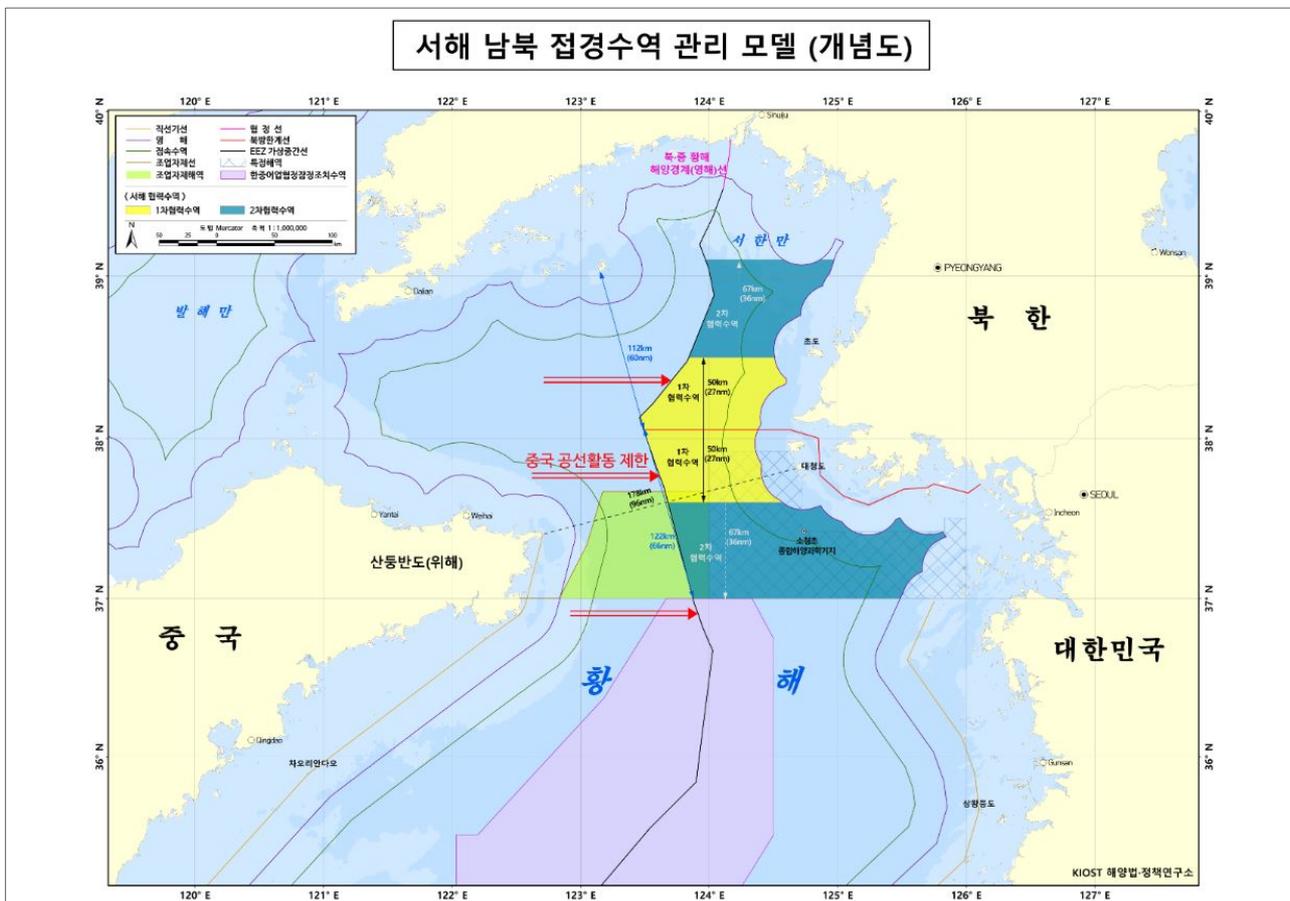
Ⅰ 중국이 2020년 황해에 설정한 군사연습구역

서해 5도는 국제적으로도 매우 민감하다. 중국의 해양패권을 견제하고 있는 미국의 해양세력 또한 남북한 특수한 관계로 정의되는 NLL과 주변수역 진입이 매우 조심스럽다. 이 지역은 정전협정에 따라 유엔사가 관리하는 한강하구, 북한과 유엔사의 합의에 의존하는 비무장 지대와도 다르다. 국제적 민감성은 서해 5도 주변해역에서 남북한 외의 세력 활동이 매우 제한적이라는 것을 의미한다. 이 또한 중국에겐 매우 좋은 호재로 작용한다. 중국이 제3국의 간섭과 남북의 견제에서 벗어나 자유롭게 남북을 관통하면서 서해를 통제하고, 군사적 활동 반경을 확대할 수 있는 이유다. 남과 북이 서로를 적대시하는 질서가 중국의 서해 5도 진입과 역할 안정화의 공간이 된 것이다. 그리고 지난 70여년 동안 이러한 질서를 전환시킬 만한 반전의 시나리오는 없었다.

중국입장에서 남북 서해 접경수역의 질서는 현상유지 만큼 좋은 모델이 없다. 국제적으로는 남북 갈등의 완충지대이면서, 제3국의 접근을 완벽하게 차단하는 방파제다. 지역패권이 점증하는 분위기에 도 이 지역 만큼은 중국의 영역별 이익 진출이 여전히 가능하다. 남북한 어느 누구도 적극적으로 방어하지 못하는 까닭이다. 그렇다고 중국의 이익이 안정적인 것은 아니다. 중국의 이 지역 진출 이익을 변화시킬 불안 요소는 있다. 남과 북의 서해 5도에 대한 관리방식의 변화이다. 그 변화는 특히 남북한 간 신뢰를 기반으로 할수록 중국의 황해 활동범위의 축소에 직접적 영향을 미친다. 남북 접경수역의 새로운 관리 질서라는 점에서 국제적 긴장완화를 위한 지원도 강력한 억제수단으로 작용할 것이다.

서해 5도와 NLL을 축으로 하는 남북한의 평화적 관리모델의 형성은 지역적 파급성이 매우 크다. 일단, 서해 5도의 북방한계를 설정하고 있는 NLL의 역할이 단순한 '경계선'에 제한적이지 않기 때문이다. 북한 장산곶과 백령도 사이를 관통하는 NLL은 위도 상 산동반도 이북의 38도선을 넘어 북황해 중심부에 진입하고 있다. 남북한 새로운 관리모델은 바로 이 선을 축으로 하는 일정 범위의 이북(以北)과 이남(以南)을 포괄하는 것으로 형성될 것이기 때문이다. 서해 5도에 대한 남북한의 주도적 의사결정이 분단국 갈등 완화라는 국제적 당위성과 접목되었을 때의 결과는 매우 상징적 호소력을 발휘할 수 있다. 이 경우 남북한과 중국 사이의 서해 경계가 미확정 상태일지라도, 중국의 서해 5도 수역의 진출은 매우 제한적으로 자제될 수 밖에 없다. 서해 NLL과 서해 5도 주변수역의 남북한 관리모델이 지역해 전체의 행위 모델로 확대될 수 있다는 의미다. 그리고 그 결정과 역할은 유일하게 남북한만이 가능한 접근이다.

3  
부

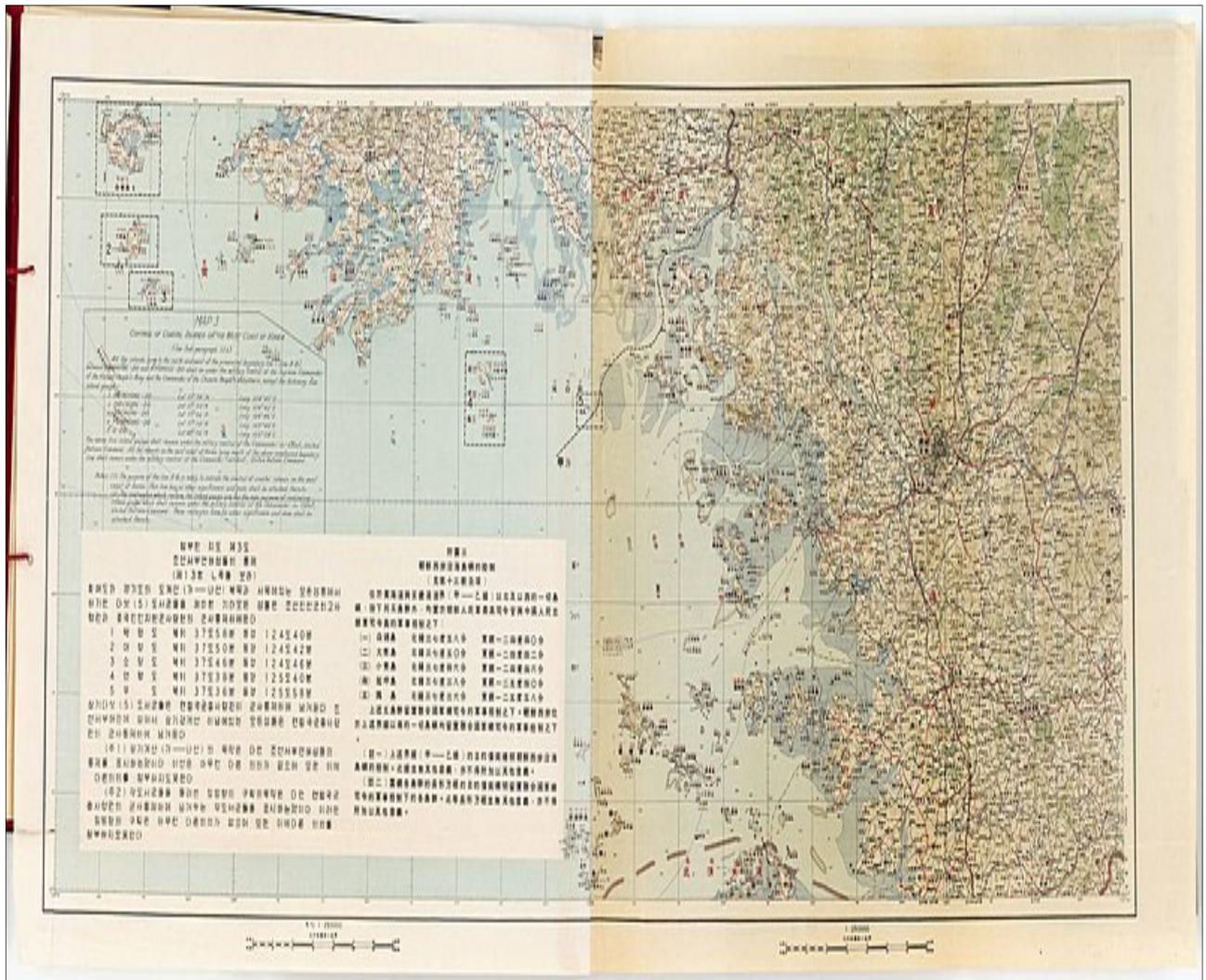


## 정전협정체제와 서해5도 수역 - 정전협정 정신으로 평화 해법 찾아야

정태욱 | 인하대 법전문 교수

한국 정전협정을 재인식할 필요가 있다. 한반도의 전쟁과 평화를 규율하는 정전협정은 비록 한국전쟁의 산물이었지만, 전쟁을 끝내고 평화로 나아가자는 법이었다. 그 기본 목적은 적대행위의 방지와 평화의 증진이었다. 그에 따라 서해5도 수역과 한강하구는 육상의 비무장지대와 달리 민간 이용에 개방된 곳으로 규정되었다. 이 사실을 우리는 거의 망각하고 있다.

정전협정은 남북의 접경지대를 3개 부분으로 나누어 규율하고 있다. 육상의 비무장지대, 한강하구, 서해5도 수역이 그것이다. 이 가운데 육상의 비무장지대는 군사분계선을 가운데 두고 있으며, 민간인 출입과 왕래를 엄격히 통제하는 군사적 완충지대로 규정되었다. 반면에 한강하구는 군사분계선을 두지 않고, 남북 민용 선박 항행에 개방하였다. 다만, 군사정전위원회와 유엔사가 선박 등록과 민사행정을 관할한다. 서해5도 수역은 더 나아가 군사분계선도 없을 뿐더러 유엔사의 관할 수역이 따로 지정되어 있지 않다. 남북의 인접해면, 즉 영해 존중의 원칙만 천명하였을 따름이다. 따라서 원칙적으로는 영해만 침범하지 않으면 누구든(제3국 선박도) 국제해양법에 따라 해수 이용을 자유롭게 할 수 있도록 규정된 것이다. 원론적으로 우리 어선이 중국 양자강 유역까지 가서 조업을 할 수 있듯이, 북한의 남포 앞 바다에도 갈 수 있고, 마찬가지로 북한 어선도 우리 경기만에서 어로 활동을 할 수 있는 것이다. 정전협정 상 인접해면만 침범하지 않으면 남북의 어선이 북남으로 오르내리며 조업활동을 할 수 있으며, 그에 대하여 유엔사는 물론 누구도 간섭할 수 없는 것이다. 육지에 휴전선이 있으니 바다에도 그런 것이 있어야 한다는 생각은 '분단 무의식'의 반영일 따름이다.



정전협정 체결 당시 국제법상 ‘공해자유의 원칙(mare liberum)’이 확립되어 있는 상황이었으며, 아직 12해리 영해와 200해리 배타적 경제수역의 해양법이 정립되기 전이었다. 따라서 바다를 남북으로 가르는 ‘휴전선’은 생각할 수 없는 것이었다. 그리하여 서해5도 수역 문제는 정전협정의 제1의제인 군사분계선 설정에서 다루어지지 않고, 제3의제인 휴전감시 방법에서 다루어졌다. 다만, 해군력에서 열세에 있던 공산측은 유엔사의 해양 지배를 우려하며 해상의 군사분계선의 가능성도 내비쳤다. 그러나 이는 수용될 수 없는 것이었다. 또한 정전협정이 체결되는 마당에 해상에서의 무력 시위와 적대행위는 용인될 수 없는 것이었다. 이는 유엔사와 공산 측 모두 전적으로 합의한 바였다. 이 부분을 특히 강조한 것은 오히려 공산측이었다. 그리하여 어떠한 종류의 해상봉쇄도 금지한다는 문구가 특별히 추가되었다.

휴전회담 당시 서해5도 수역에서는 해상 군사분계선이 아니라 섬들의 귀속이 문제되었다. 육상의 군사분계선은 유엔군과 공산군의 접촉선(대치선)으로 결정되었다. 그렇게 육상의 군사분계선에 준하여 섬들의 귀속을 정할 경우 38선 이남, 황해도-경기도 도계(道界) 이북에 있는 섬들은 북한에 속할 우려가 있었다. 이는 남측의 입장에서 군사적으로 수용하기 어려운 결과였다. 더욱이 당시 제해권은 유엔군이 장악하고 있었다. 그리하여 원래 남측 통제 하에 있던 38선 이남의 섬들 가운데 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도 등 다섯 개의 큰 도서군(島嶼群)들은 유엔사의 통제하에 두고, 나머지 섬들은 북한에 귀속하는 것으로 결정되었던 것이다(정전협정 제2조 13항 ㄴ목).

물론 서해5도 수역에서의 항행의 자유를 인정한다고 하여도 남북의 고유 영해는 침범할 수 없는 것이었다. 따라서 정전협정에서도 남북 북 연해의 범위가 문제되었다. ‘영해’는 정치적 문제이므로 ‘군사’ 정전협정에서 정할 수 없다는 공산측의 지적에 따라, 결국 영해라는 단어를 사용하지 않고, 연해(coastal waters) 혹은 인접해면(contiguous waters)이란 용어를 사용하였다. 당시 유엔사는 미국의 표준에 따라 3해리를 주장하였고, 북한은 제3세계의 경향에 따라 12해리를 주장하였다. 결국 그 범위는 타결되지 못하고 다만, 인접해면을 존중하며, 어떠한 봉쇄도 하지 않는다는 규정으로 봉합되었다(정전협정 제2조 15항). 그러나 3해리와 12해리의 다툼이 있었다면, 적어도 3해리에 대한 합의는 존재한 것으로 봄이 합당하다고 생각한다. 이렇게 정전협정상 서해5도 수역에는 해상의 휴전선은 존재하지 않는다. 대신 남북 각기 그 육지를 둘러싼 3해리의 띠 모양의 영해가 있을 뿐이었다.

그에 따라 휴전 직후 우리 군이 어로 활동과 초계활동의 한계를 정하기 위하여 북한 3해리 영해를 기준으로 황해도를 둘러싼 형태의 북방한계선을 설정한 것은 당연한 일이었다고 생각한다. 그러나 이 북방한계선은 어디까지나 우리 어선이나 병력 진출의 북방한계를 정한 것이지, 북한의 비무장 선박의 남하와 북한 어민들의 어로 활동을 제약하는 것으로 오해되어서는 안된다. 다만, 당시 남측의 해군력이 월등하였고, 따라서 남한 어민들의 어로 활동이 활발하였다. 북방한계선이 곧 어로한계선이었다.

하지만, 해군력과 해양기술에서 열세였던 북한은 위와 같은 ‘공해자유의 원칙’, 3해리 영해가 만족스럽지 못한 것이었다. 이미 언급했듯이 북한은 휴전회담 당시부터 해상 군사분계선을 고려하였다. 정전협정 체결 이후에도 군사정전위원회 회담에서 육상의 군사분계선의 연장선 혹은 황해도-경기도 도계의 연장선을 해상 군사분계선으로 주장하였다. 또한 북한은 정전회담 당시에도 인접해면의 범위에서 12해리를 주장하였고, 1955년에는 내각 결의로 12해리 영해를 실시하였다. 서해5도 수역에서 남북 어민들의 나포와 분쟁이 잦아졌고 군사적 충돌도 발생하였다. 마침내 1968년 박정희 정부는 어로저지선(어로한계선; 조업한계선)을 현재 수준으로 남하시켰다.

이후 국제해양법의 발전으로 12해리 영해는 물론 200해리 배타적 경제수역이 주장되면서 북한은 1977년 서해5도 수역에 군사경계수역과 해상경계선을 선언하였다. 그에 맞서 남한 역시 12해리 영해와 200해리 배타적 경제수역을 선포하였다. 그리고 북방한계선을 일종의 해상 군사분계선처럼 관찰시켰다. 이렇게 서해5도 수역은 남북의 배타적 관할 수역이 중첩되는 모순과 적대의 현상이 되어 버렸다. 3해리 영해를 제외한 수역에 ‘공해자유의 원칙’을 적용하여 남북이 모두 공유할 수 있게 한 원래의 정전협정의 정신은 사라졌다. 서해의 긴장이 고조되면서 결국 1999년 연평해전을 시작으로 남북의 군사적 충돌이 연이어 발생하였다.

남과 북은 다시 정전협정의 정신으로 회귀하여 평화의 해법을 찾으면 좋겠다. 서해 접경수역에서 남북의 배타적 지배 해역을 3해리로 확인하고, 그 너머의 수역은 남과 북이 공히 평화롭게 협력하여 함께 이용하는 수역으로 만들어 가는 것이다. 이는 또한 한반도 평화협정의 첫걸음이 될 것이다.

## 북한에서 바라보는 서해5도 수역 - NLL 인정하지 않던 북한... 경제적 해법 찾다

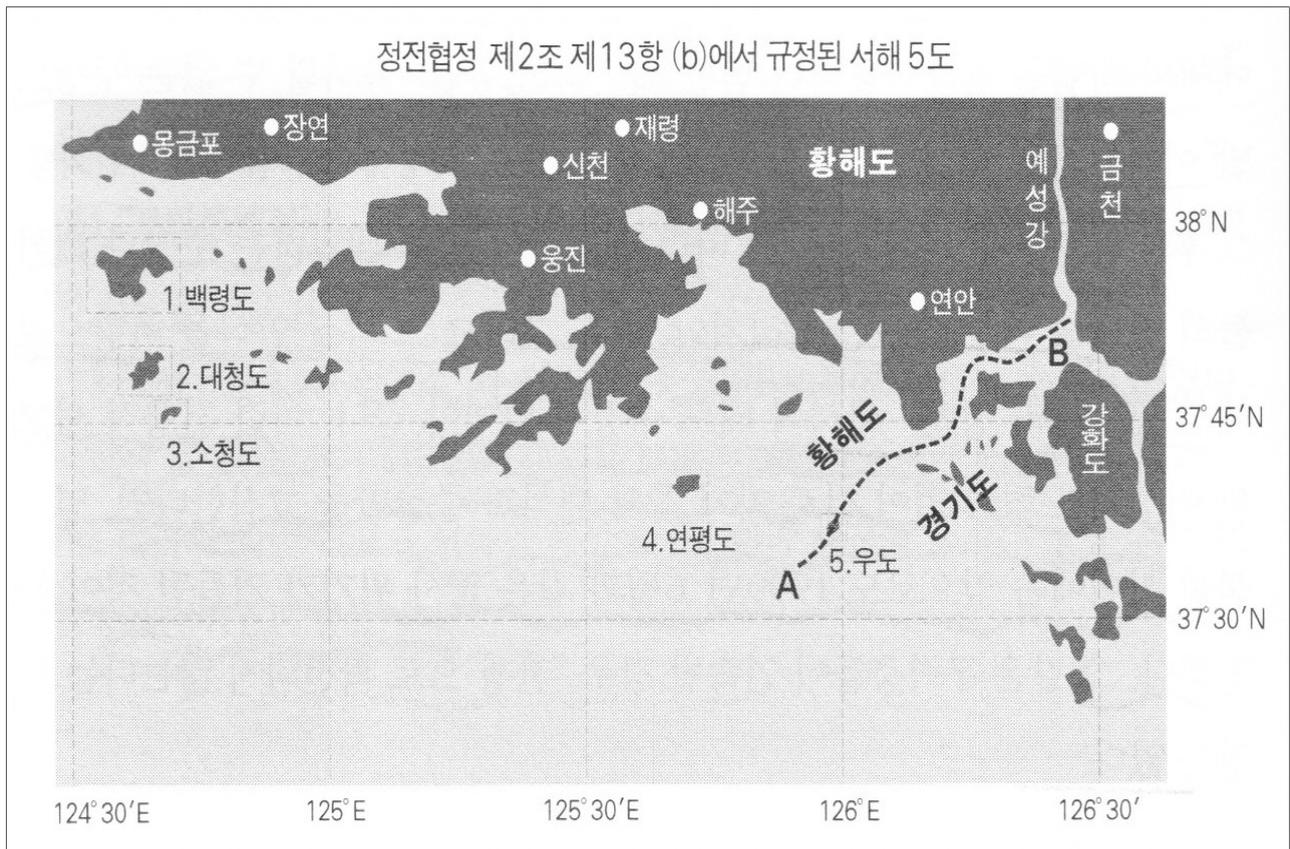
예대열 | 고려대 한국사연구소 연구교수

### I '내재적 접근'의 필요성

평화는 실리적 이해가 서로 얽혀 있지 않으면 자칫 모래 위의 성처럼 쉽게 무너져 내린다. 서해평화협력특별지대는 경제적 실리로 군사적 대결을 덮어 평화를 정착시키겠다는 구상이었다. 최근 서해에서 벌어지고 있는 중국의 행동은 그 이익과 무관하지 않아 보인다. 이익이 있는 곳에는 경쟁이 따르기 마련이고, 나의 이익을 관철시키려면 상대방의 의도를 알아야 한다. 대화와 협상을 위해서건, 백전불태(百戰不殆)를 위해서건 상대방의 머릿속에 들어가 보는 것은 중요하다.

### II 불완전한 정전협정과 NLL 설치

정전협정은 적대행위와 무력충돌의 재발을 방지하기 위해 체결되었다. 하지만 해상의 분계선은 지상과 달리 명확하게 규정되지 않았다. 서해의 경계는 아래의 (지도)에서 보는 것처럼 황해도와 경기도의 도계(道界)를 연장한 A-B 선으로만 그어졌다. 그마저도 이 선은 군사 분계선이 아니라 섬들의 관할 기준을 나타내는 표시였을 뿐이다. 다만 서해5도는 A-B 경계선 북쪽에 있었지만 유엔사의 통제하에 두기로 결정되었다.



북방한계선(NLL, Northern Limit Line)은 유엔사 내부적으로 초계활동과 어민들의 진출 범위를 제한하여 무력충돌의 발생 가능성을 줄이고자 설치되었다. 서해5도 주변 수역은 정전협정에 명시된 인접해면 존중 원칙에 따라 당연히 보호받아야 하지만, 그것을 가상의 선으로 연결한 NLL은 사실 북한과 합의되거나 설정 직후 통보된 적이 없었다. 실제 유엔사도 1990년대 이전까지 서해에서 충돌이 발생하면 인접해면을 침범했다고 문제 삼았지 NLL을 넘어 왔다고 항의하지는 않았다.

## Ⅰ 공동어로 제안을 통한 체제 우위 과시

북한은 1955년 3월 내각결정을 통해 12해리 영해를 선포하였다. 하지만 전쟁직후 북한은 12해리 영해를 담보할 군사력을 갖추고 있지 못했다. 그 사이 남한의 어민들은 해마다 5~6월이 되면 군 당국의 눈을 피해 북한 해역 깊숙이 들어가 조기를 잡았다. 북한은 어선들이 연해에 접근하지 못하도록 막았지만 진입하게 되면 나포하여 조사를 벌였다. 조사과정에서 어부라고 판단되면 평양 관광도 시켜주고 어선도 수리하여 돌려보내 주었다. 북한은 1958년부터 남한 어민들이 일정한 규칙을 지키면 어장을 개방하겠다는 제안도 하였다. 1967년까지 계속된 이 제안은 당시 자신들이 남한의 경제 수준보다 앞섰다고 하는 일종의 체제 과시이기도 했다.

## Ⅰ 해상경계선에 관한 문제제기

북한은 1973년 12월 군사정전위원회에서 해상경계선 문제를 처음으로 제기하였다. 북한은 정전협정 어느 조항에도 “계선”이라는 것이 존재하지 않다는데 서해5도에 출입할 경우 사전 승인을 받으라고 요구하였다. 북한이 이 시점에 들어와 해상경계선 문제를 제기한 것은 첫째, 북미간 직접 대화를 시도하기 위해서였다. 1973년 11월 유엔에서 언커크(UNCURK, 유엔한국통일부흥위원단)가 공식적으로 해체되었다. 유엔군사령관은 정전협정의 서명 주체이자 그 이행의 담보를 책임진 당사자였다. 북한은 유엔군사령관이 사라지게 되면 정전협정이 개정되거나 평화협정으로 대체될 것을 기대하며 미국과 직접 대화를 시도하고자 했다. 북한은 서해5도 수역이 불완전한 정전협정의 대표적 사례로서 쟁점화하기 좋은 주제라고 판단한 것이다.

둘째, 중국을 겨냥한 측면도 있었다. 북한은 데탕트 시기 한반도 문제가 미중간 대화를 통해 결정되는 것에 불만을 품고 있었다. 하지만 중국은 언커크 해체 문제와 관련하여 주한미군 주둔과 연계시켜 미국과 직접 대화하려는 북한의 의도와 달리 미국의 뜻대로 표결 없이 조용히 처리하는 것에 동의해 주었다. 그러자 북한은 과거 중국 어선들도 활동했던 서해5도 수역을 분쟁 지역화하고자 했다. 실제 북한은 1962년 중국과 국경조약을 체결하며 압록강 하구의 섬들에 대해서는 중국의 양보를 얻어냈지만, 영해에 관해서는 압록강 하구인 동경 124도 10분 6초 기준선에 합의함으로써 손해를 보았다.

셋째, 1973년 12월에 개막된 제3차 유엔해양법회의와도 관련이 있었다. 이 회의는 바다에 관한 국제사회의 규범을 제정하는 자리였기 때문에, 남북한은 분단 이후 처음으로 유엔 무대에서 마주하여 각자의 이익을 관철시키고자 했다. 즉 북한은 이 회의 개막 이틀 전에 서해 해상경계선 문제를 제기함으로써 영해와 배타적 경제수역 등의 설정에 있어 남한보다 우위에 서고자 했던 것이다. 이후 북한은 제3차 유엔해양법회의가 진행 중인 1977년 6월에 200해리 배타적 경제수역을, 8월에는 경계수역을 각각 선포하였다.

## Ⅰ 처음으로 논의된 NLL 문제

NLL 문제가 본격적으로 논의된 것은 1990년부터 시작된 남북고위급회담에서였다. 이 회담에서 불가침경계선 문제는 첨예한 쟁점 중 하나였다. 남한은 ‘영역’을 내세웠고 북한은 ‘선’을 주장했다. 각각의 강조점이 달랐던 이유는 NLL의 존재 때문이었다. 남한은 NLL이 이미 해상경계선 역할을 하고 있다고 보고 그 이남의 ‘영역’을 강조했다. 반면 북한은 그동안 NLL을 인정하지 않았다며 새로운 경계선의 설정을 요구하였다.

결국 남북기본합의서 부속합의서에는 “해상불가침경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상불가침구역은 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다”고 규정되었다. 남한은 NLL을 기준으로 한 “지금까지 관할하여 온 구역”에 방점을 둔 반면, 북한은 “앞으로 계속 협의한다”는 점에 강조점을 두었다.

## Ⅰ 서해교전의 발발과 일방적 군사분계선의 선포

불완전한 합의는 1999년 6월 서해교전으로 이어졌다. 교전 당일 북한은 “당신 측이 멋대로 그어놓은 분계선을 인정한 적도, 통보받은 적도, 합의한 적도 없다”며 강력하게 반발했다. 교전 한 달 후 북한은 서해에서 군사적 충돌이 발생한 것은 양측이 합의한 해상 군사분계선이 없기 때문이라며 새로운 해상분계선 설정을 위한 회담에 나서라고 요구하였다. 그러나 유엔사가 응하지 않자 1999년 9월 일방적으로 해상경계선을 선포하였다. 2000년 3월에는 그 후속 조치로서 좌우 폭 1마일의 ‘통항질서’도 발표하였다.

북한이 선포한 해상분계선은 정전협정 상의 A-B선을 기점으로 황해도 강령반도 끝단인 등산곶과 경기도 굴업도 사이의 등거리 점, 황해도 웅도와 경기도 서격령비도 사이의 등거리 점, 중국과의 반분 교차점을 연결한 선이었다. 북한은 이 선이 A-B 선을 기점으로 했기 때

문에 정전협정에도 부합하고, 등거리 원칙을 지켰기 때문에 유엔해양법협약의 정신에도 맞는 것이라고 하였다.



**남북공동어로 구역을 둘러싼 입장차**

노무현 대통령은 정부 출범 직후부터 서해에서의 무력충돌 문제를 방지할 수 있는 조치를 마련하고자 했다. 2005년 정동영 통일부 장관은 김정일 국방위원장과 면담에서 공동어로 문제를 공식 제의하였다. 김 위원장은 긍정적인 반응을 보이며 서해에서의 긴장 완화 문제를 함께 협의하자고 제안하였다.

이후 남북 간 수산협력 실무협회는 순조롭게 진행되었지만, 문제는 그것을 담보할 수 있는 군사적 조치였다. 북한은 장성급 회담에서 ① 무력충돌을 근원적으로 해결하기 위한 해상분계선 확정 ② 공동어로 실현을 위한 군사적 대책 ③ 민간 선박의 해주항 직항 ④ 민간 선박의 제주해협 통과를 안건으로 들고 나왔다. 그러면서 해상분계선 설정과 관련하여 남북이 기존의 모든 주장을 포기하고 통일 한반도의 영해 기선을 확정해 새로운 영해권을 내외에 선포하자고 주장하였다. 공동어로수역과 관련해서는 그 구역을 강화만 일대의 넓은 수역까지 포함하자고 제안하였다. 아울러 민간 선박들이 NLL로 인해 해주항으로 입항하는데 백령도 서편으로 우회해야 하는 불편함이 있다며 제주해협 통과 문제와 함께 해결해 줄 것을 요구하였다. 그러나 북한의 이와 같은 제안들은 제주해협 통과 문제만 해운회담으로 이관되고 나머지는 모두 거부되었다.

**서해평화협력특별지대의 제안과 후속 회담의 담보**

노무현 대통령은 2007년 정상회담에서 서해 문제를 군사회담에서 논의하니 해결이 되지 않는다며 양 정상이 함께 풀어낼 것을 제안하였다. 노 대통령은 안보군사 지도위에 평화경제 지도를 덮는 방식으로 서해평화협력특별지대를 만들자고 역설하였다. 김정일 위원장도 노 대통령의 해주 특구 제안에 난색을 표하다가 점심 식사 후 전격적으로 받아들였다. 그 결과 10·4선언에는 “서해평화협력특별지대 설치, 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구 건설과 해주항 활용, 민간 선박의 해주 직항로 통과, 한강하구 공동이용” 등이 명시되었다.

정상회담 직후 국방부장관과 인민무력부장 사이에 국방장관회담이 개최되었다. 악마는 디테일에 숨어 있었을까. 양측은 공동어로구역의 기준점을 두고 팽팽히 맞섰다. 김일철 인민무력부장은 공동어로구역 설치를 위해 새롭게 해상경계선을 긋자고 주장하였다. 그러면서 NLL을 인정할테니 자신들의 해상경계선도 인정하라며 그 사이를 공동어로구역으로 삼자고 제안하였다. 반면 김장수 국방부장은 NLL을 기준으로 한 등면적 안을 제시하며 새로운 분계선의 설정은 불가능하다고 답했다. 결국 노무현 대통령 임기가 얼마 남지 않고 진행된 회담에서 남북은 공동어로구역의 기준점을 두고 논쟁을 벌이다 끝내 합의를 이끌어내지 못했다.

## ■ 북한의 변화와 실리를 통한 평화 정착

서해평화협력특별지대 구상은 2018년 판문점선언을 통해 원론적인 차원에서 재확인 되었다. 아울러 그해 가을 평양에서 체결된 「판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서」에서 보다 구체화 되었다. 이 합의서에는 북한이 그동안 인정하지 않았던 “서해 북방한계선 일대를 평화수역”으로 만들겠다는 조항이 포함되었다. 이 조항의 삽입은 10·4선언 직후 공동어로구역의 기준점 설정 문제로 최종 결과물을 만들어 내지 못한 평가에서 비롯된 것이었다. 아울러 이 조항이 삽입됨으로써 이전 대선 과정에서 벌어졌던 사회 일각의 ‘NLL 포기 발언’도 불식시킬 수 있었다.

그렇다면 북한은 왜 그동안 인정하지 않았던 NLL을 합의서에 명시하는 것에 동의했을까? 그것은 북한이 NLL을 인정하더라도 그 위를 경제적 이해관계로 덮어버리면 자신들에게도 이득이 된다는 점을 깨닫기 시작했다는 것을 의미한다. 물론 합의서에는 “서해 남측 덕적도 이북으로부터 북측 초도 이남까지의 수역”을 군사연습 중지 구역으로 설정한다고 되어 있다. 이것은 과거 북한이 공동어로구역 범위를 협의하면서 강화만 일대까지 넓게 설정해야 한다고 주장했던 것과 일맥상통한 측면은 있다.

그러나 보다 중요한 것은 북한이 NLL을 인정하더라도 그 반대급부로 자신들이 취할 실리적 측면을 분명 따져봤을 것이라는 점이다. 이해 타산이 끝났으니 제안을 받아들인 것이다. 흥미로운 사실은 판문점선언과 평양선언의 실무 책임자가 김영철 통일전선부장이었다는 점이다. 그는 1990년대 남북고위급회담에서부터 10·4선언 이후 장성급 회담까지 남북 간에 NLL을 둘러싼 문제가 제기될 때마다 새로운 해상분계선 설정을 요구했던 인물이었다. 그런데 그가 실무 책임을 맡은 회담에서 NLL을 인정하겠다고 나온 것이다.

이처럼 북한도 변화하고 있다. 그 변화를 포착하여 서로의 이해관계를 얽히게 만드는 것이 중요하다. 평화는 실리적 이해가 서로 얽히지 않으면 자칫 모래 위의 성처럼 쉽게 무너져 내리기 때문이다. 갈등과 분쟁의 바다가 평화와 교류의 바다로 변화하길 기대한다.

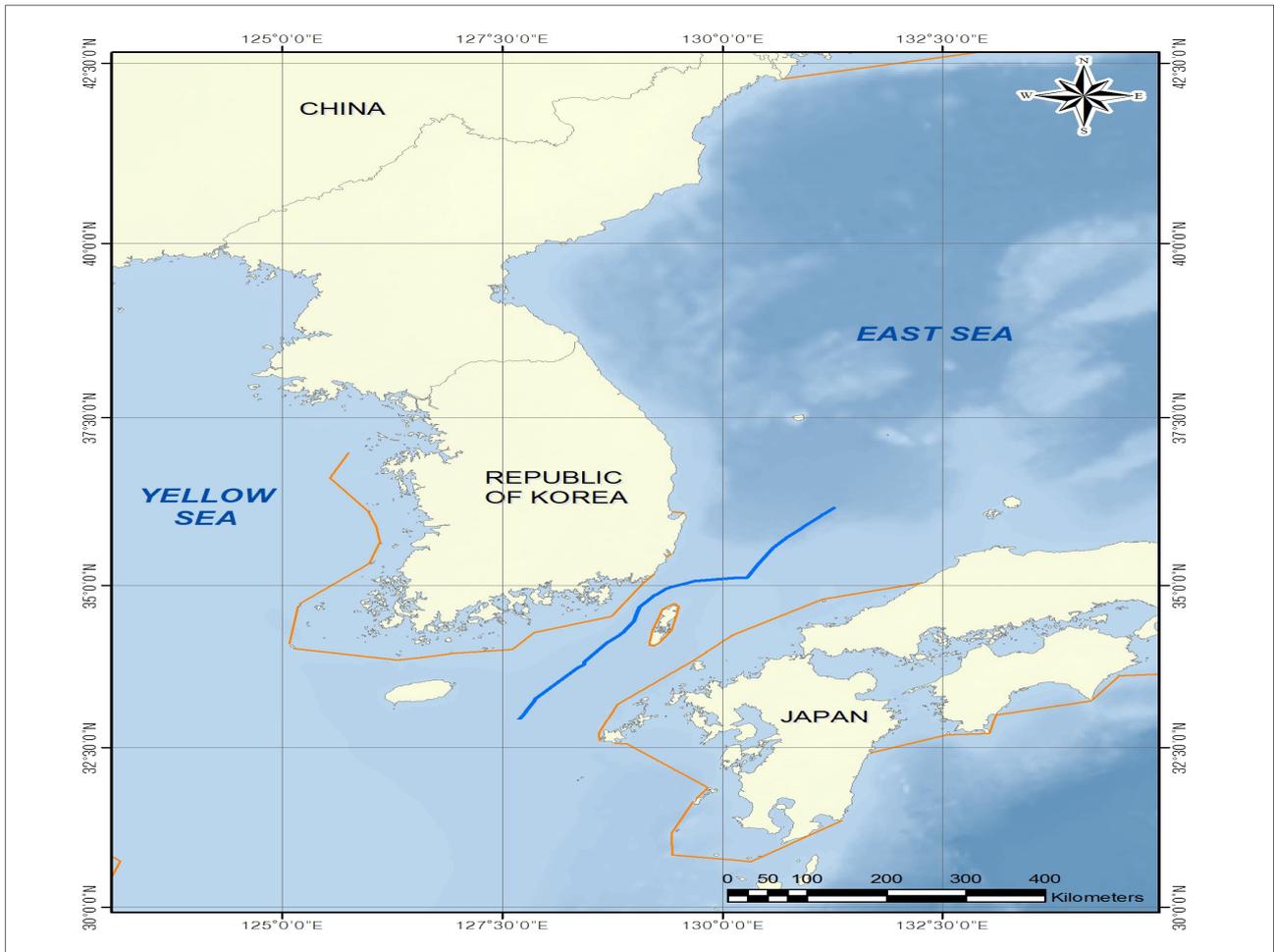
## 한국 접경수역 현황과 서해5도 수역의 특수성 - 400해리 바다 마주한 한중일... 뒤얽힌 해역 경계선 질서 찾아라

양희철 | 한국해양과학기술원(KIOST) 해양법·정책연구소장

43만 7천 평방킬로미터. 대한민국이 관할하는 바다의 면적이다. 육지영토(약 10만 266km<sup>2</sup>)의 4.4배에 달하고, 백령도에서 이어도를 거쳐 독도와 대화도에 이른다. 해양활동과 항행, 어업과 광물자원의 원천이자, 우리나라를 산유국(産油國)의 반열에 올려놓은 바로 그 곳이다. 혹자는 바다를 “또 하나의 영토”라고 한다. 국가 ‘안보’의 방파제이자, ‘경제’ 동맥을 외부와 연결하고 적극적으로 부를 창출하는 공간이라는 의미다.

### Ⅰ 경계의 부재, 바다가 위험하다

이익이 있는 곳은 항상 경쟁이 따른다. 바다도 예외는 아니다. 국가 생존을 위한 경쟁이라면 가까이 현상을 파기하기도 한다. 이러한 점에서 주변해역의 분쟁은 예상된 것이다. 1974년 한일이 합의한 북부대륙붕경계선을 제외하고, 우리 주변수역에는 합의된 해양경계선이 없다. 실태라 처럼 복잡하게 얽힌 지도위의 선은 어느 것도 ‘내 것’인 것은 없다. 주변국과 ‘어업’, ‘석유가스’ 등을 임시 관리하기 위한 구역일 뿐이다. 유효 기한이 설정되어 있거나, 일방의 의지가 있으면 언제든 종료할 수 있다. 43만 7천 평방킬로미터의 관할해역 역시 가상의 중간선을 통해 산출한 결과다. 따라서 일방적으로 “내 바다”에 들어오지 말라고 하는 것도 어렵다. 1982년 채택(1994년 발효)된 유엔해양법협약의 결과다. 협약은 연안국에게 200해리 배타적경제수역을 선포할 수 있도록 하고 있으나, 한중일이 마주보고 있는 바다는 400해리가 되지 않는다. 바다에 대한 각국의 주장이 중첩되고 갈등이 발생하는 이유다. 매년 중국과 해양경계협정 회담을 진행하고 있으나, 각국의 주장을 조정하기 쉽지 않다. 그나마 일본과는 2010년 이후 해양경계협상도 정지된 상태다.



▲ 우리나라 유일한 해양경계선(1974년 한일 북부대륙붕경계선)

바다를 둘러싼 최근 움직임이 심상치 않다. 중국과 일본, 그리고 러시아까지 해저와 해상, 수층(水層), 상공(上空)까지 그 활동 반경이 입체적이다. 정치적 긴장관계의 연속으로 평가하기에는 행위가 지속적이고 의도적이다. 어선에서 출발한 불법행위는 해양조사선과 정부선박, 군함의 과감한 기동훈련으로 이어지고, 군용기의 우리측 방공식별구역 침범은 정례화되는 모습이다. 위협은 서해에서 동해까지 도처에 있다. 한반도가 북중국해, 태평양을 연결하는 국제적 핵심 해상교통로(SLOC)이자 군사적 통로로 활용될 수 있기 때문이다. 게다가 중국의 대양진출은 필연적으로 해양을 매개로 구축된 미국의 기존 동맹체에 대한 일정한 와해(혹은 균열)를 전제로 한다. 중국의 해양진출이 미국과 기존 지역해의 군사, 정치, 경제적 영역에서 동시에 파급력을 가지는 이유다.

## Ⅰ 중국, 지역해 통제의 시나리오를 가동하다

혹자는 국제적 해양충돌을 중국의 해양굴기(해양굴기)와 무관하지 않다고 해석한다. 미국과의 한판 승부가 바다에 있다는 것이 그 이유다. 사실 해양에 대한 중국의 전략적 인식변화와 국제적 충돌가능성은 제18차 공산당 보고서(2012년) “해양강국 건설”에서 예견된 바 있다. 조어대 분쟁과 남중국해 산사시(三沙市)의 설치(2012년), 남중국해의 군사거점화 작업과 서해 작전구역 및 동중국해 방공식별구역 선포(2013년), 황해 대형부이 설치와 중국해경국의 무경부대로의 편입(2018년), 중국해경법 제정과 무기사용 근거 확보(2021년) 등이 모두 이러한 해양전략과 무관하지 않다.

해양통제를 위한 중국의 행동 또한 매우 일방적이고 과감하다. 작전구역을 서해 124도까지 자의적으로 설정하고 넘지 말라더니, 2018년과 2020년에는 중국 스스로 그 선을 무너뜨리고 있다. 해양조사는 보다 위협적이다. 2014년부터 2020년까지 서해 전역을 대상으로 광역조사를 진행하고, 이어서 남부수역은 125도를 넘어 127도까지 광역탐사를 진행하고 있다. 한국과 중국이 2000년 체결(2001년 발효)하여 그나마 관리체계가 형성된 약 8만 3천 400㎢의 잠정조치수역 또한 중국 어선의 상시적 불법어업에 노출되어 있다. 중국과 러시아 군용기는 2016년 처음 동해 방공식별구역을 침범한 이래, 그 빈도를 확대하고 있다. 중국 어선의 동해진출은 더욱 우려스럽다. 2004년 약 40여척으로 시작된 중국 어선의 북한 동해 진출은 연간 최대 1900여척까지 운용되기도 한다. 북한 수산물 수출(입어)을 금지한 2017년 UN 안전보장이사회의 제2371호 결의에 아랑곳하지 않는다. 동해 황금어장인 대화퇴에 진입하기도 하고, 울릉도에 피항하는 과정에서 사실상 동해 해양질서를 초토화 시키고 있다. 동해 어종의 싹쓸이는 남북한 해양자원 관리체계의 붕괴를 의미한다.

## Ⅰ 일본, 해양전략의 새로운 주판을 튕기다

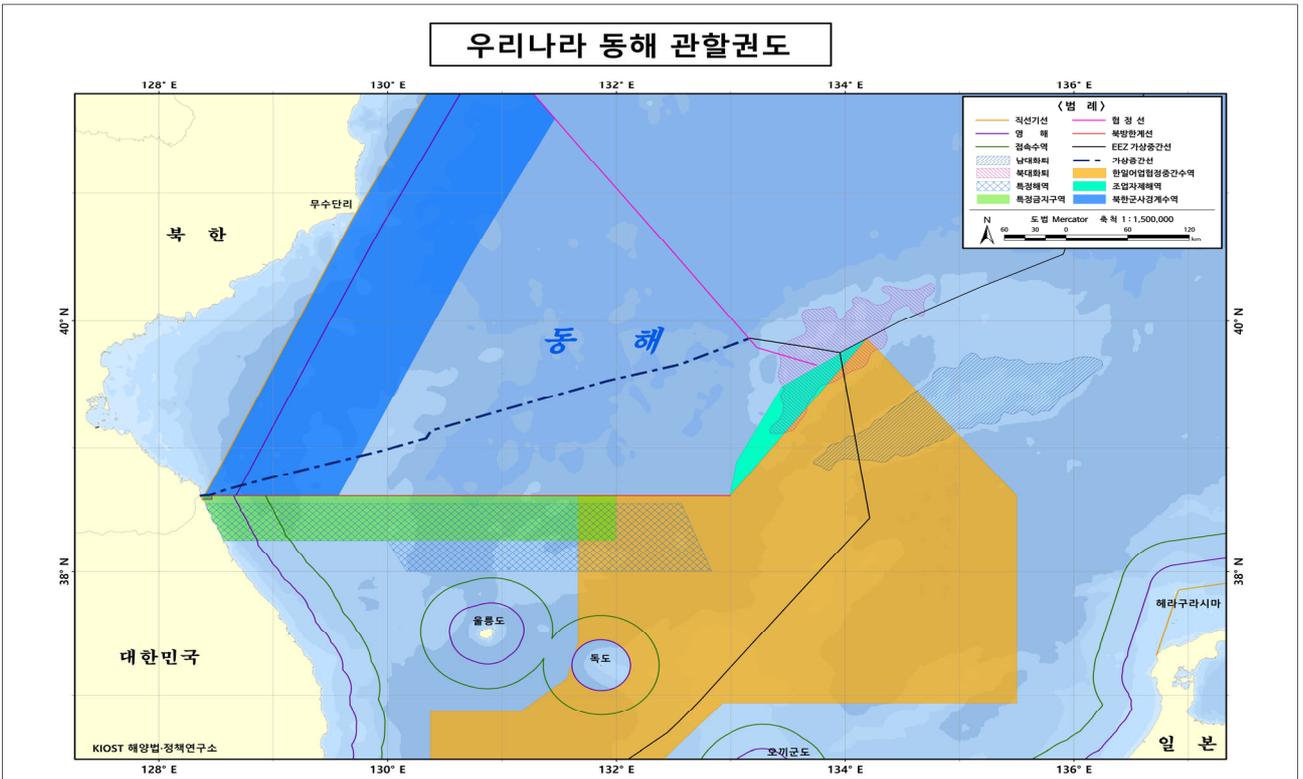
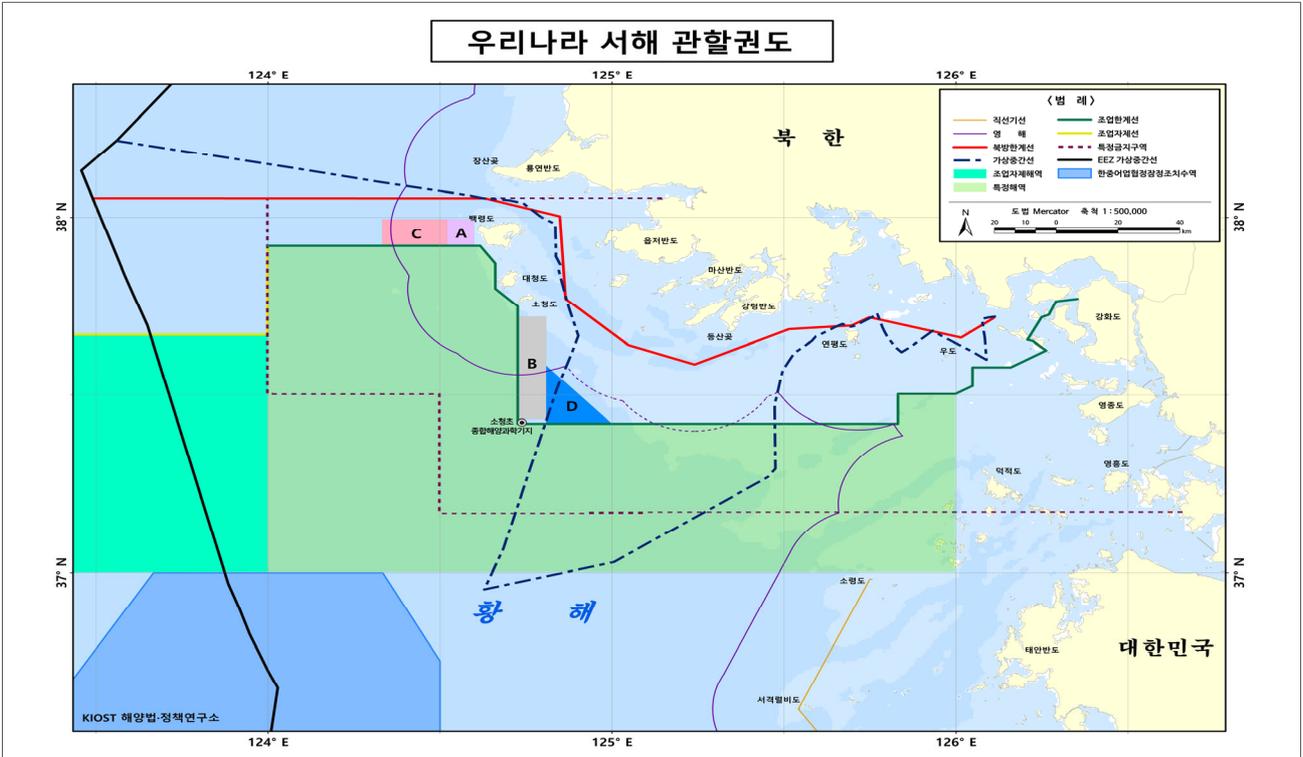
일본의 이상 징후도 감지된다. 일본 해상보안청 최대 측량선인 4천톤급의 헤이요(平洋)는 지난해 8월 처음 우리나라 제주도 남부수역을 조사하였다. 작년 연말부터 올 초까지는 3000톤급의 소요(昭洋)가 같은 지역을 조사하였다. 올해 3월에는 4천톤급 측량선 코요(光洋)가 추가 취역할 예정이다. 모두 군사목적의 해저지형과 지질조사가 가능하다. 일본은 특히 2016년 결정한 「해상보안체제 강화에 관한 방침」 이후 “조사 → 정보구축 → 해석(해도) → 법집행 효율화” 등 해상보안청을 축으로 하는 강력한 해양통제력과 해양상황 파악능력을 제고하고 있다. 일본의 독도 영유권 훼손 시도는 이미 정례화된 의제다. 우리나라 해양과학조사선이 독도 주변해역에 진입했을 때도 일본 해상보안청의 방해는 어김없이 시작된다. 우리 어민은 한일 간 어업협상 난항으로 일본 EEZ에 진입하지 못하니 벌써 5년만에 접어들었다. 제7광구를 포함한 한일 남부대륙붕 공동개발수역은 개발을 위한 그럴싸한 시추도 하지 못한 채, 협정 종료 시기인 2028년이 다가오고 있다. 협상은 뒷전이고, 하나 둘 자기해역인 것처럼 현행 질서를 무력화하는 형국이다.

## Ⅰ 밀려오는 위협, 북방한계선은 지켜질 수 있는가

주변국의 공세적 해양활동은 해양안보의 핵심축인 남북한 북방한계선(Northern Limits Line, NLL)의 법적 안정성에도 중요한 영향을 미칠 수 있다. 한반도의 정치적 환경이 지역해 질서와 무관하지 않기 때문이다. 최악의 경우, 남북이 아닌 외부적 요인으로 NLL이 무력화되는 현상도 발생할 수 있다. 남북관계 또한 함께 요동칠 것이다. 1953년 유엔사령부가 설치한 NLL은 북한이 1973년 군사정전위원회에서 문제를 제기할 때까지 20년 동안 준수되어 왔다. 북한의 묵인에 의해 국제관습법으로 인정된 것이나, 북한은 이후 경계선으로의 성질을 부정하고 있다. 명확한 합의가 부재하다는 점은 여전히 갈등 요소로 등장할 여지가 있다. 그러나 NLL 법적 성질 변화와 훼손은 주변국 뿐 아니라 남북 모두에게 바람직하지 않다. 북한 또한 NLL은 서해 뿐 아니라 동해에도 존재한다는 것을 직시하여야 한다. 지금까지 모든 이슈는 서해 NLL 중심이었다. 남북간 충돌과 군사안보적 민감성이 서해에 결집된 이유다. 그만큼 서해 NLL은 남북한 신뢰를 가능하게 하는 핵심지역이다. 반면 동해 NLL은 거의 안보적 이슈가 등장하지 않는다. 충돌이슈도 미미하다.

그래서일까? 북한은 NLL의 법적 성질을 무시하고 새로운 해양경계선 획정을 의도하는 듯 하다. 북한에게 유리할까? 결과는 전혀 그렇지

않다. 최근 국제판례를 기준으로 볼 때 서해 지역에서 북한은 약 3,050km<sup>2</sup>의 추가 면적을 확보할 수 있다. 그러나 북한은 동해에서 약 2만 5천 850km<sup>2</sup>의 면적을 포기하여야 한다. 남북 NLL을 새로운 경계선으로 대체할 경우, 북한은 약 2만 2천 780km<sup>2</sup>를 해양공간을 상실하게 되는 것이다. 오히려 남북한 NLL은 서해 안보를 중시하는 남측과 수산자원 수요가 긴급한 북측의 수요를 적절히 수용하여 관리되는 것이 유익하다. 그러나 이것 또한 어느 누구의 일방적 노력으로는 불가능하다. 남북이 모두 일정한 협력의지를 가질 때에만 성립 가능하다. 지역 해 안보의 긴장감은 신뢰를 통해 점진적으로 해소될 수 있다. 서해 NLL이 그러하다.

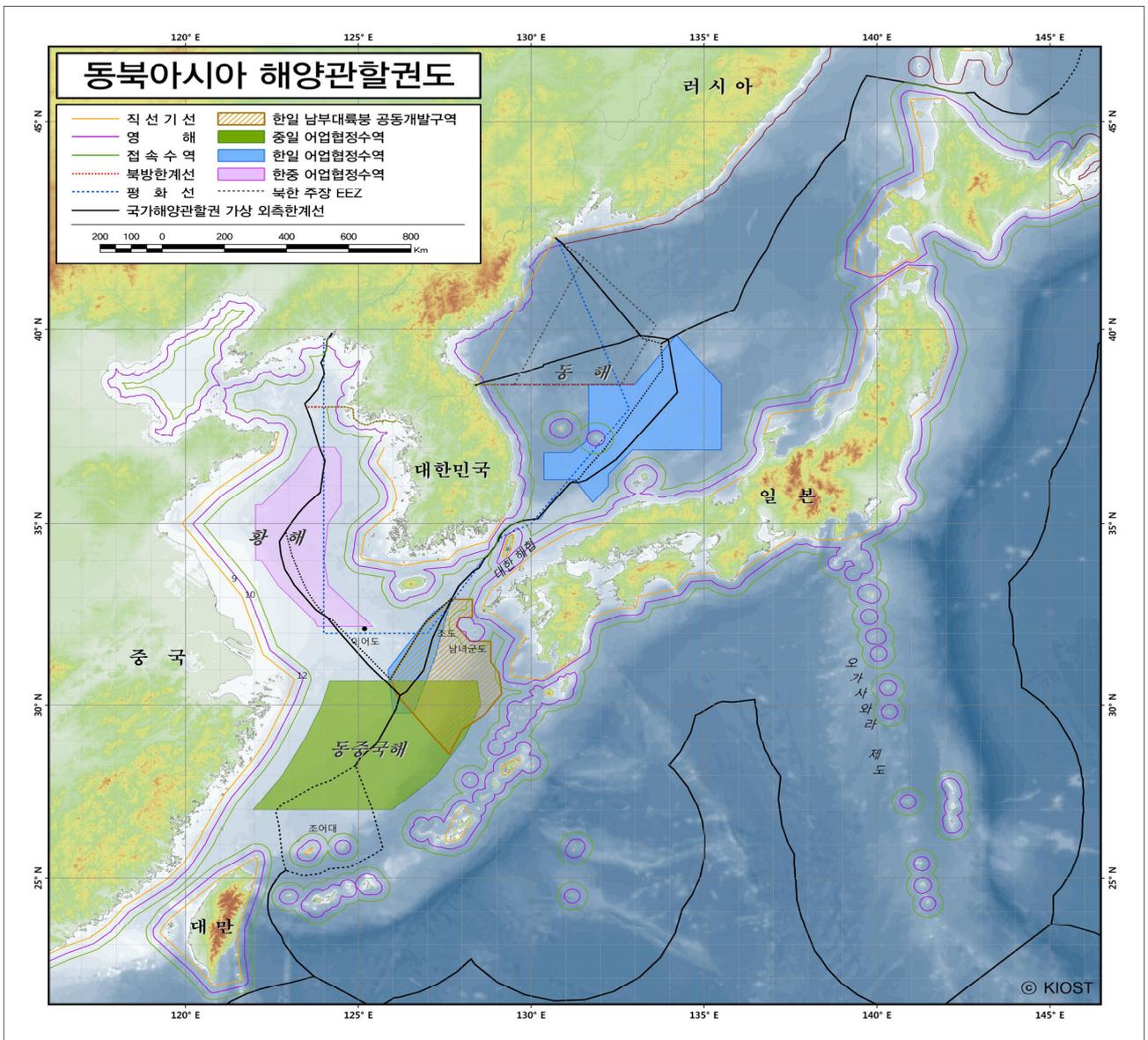


▲ NLL을 중심으로 한 남북한 해양경계현황과 남북 가상 중간선

## I 바다, 상황을 통제하라

한반도의 바다는 엄중하다. 경계미확정 상태가 조기에 해소될 가능성도 없다. 충돌을 관리할 정답은 없다. 그러나 상황은 통제하여야 한다. 통제역량이 충분하다는 것을 주변국에게 보여주어야 한다. 그 모델은 남북접경지, 최외곽 경계선상의 모든 해양위협 활동을 추적하고 분석하여 즉시 대응하기 위한 군사적-비군사적(軍事的-非軍事的) 상황의 통제모델이어야 한다. 위협환경은 주변해역을 넘어 짧게는 350해리, 멀리는 5000해리의 직간접적 범위를 포함하여야 한다. 4차산업혁명, X-Event(북한급변), 해양활동 증가 등 국내외적 트렌드 변화에 따른 비가시적 위협과 대형사고 대응을 위한 해양상황정보도 대상이다. 출발은 고무적이다. 해양경찰청은 최근 미래발전전략을 수립하고, 해양상황인식(MDA, Maritime Domain Awareness) 플랫폼 구축을 통한 해양상황통제력 강화를 추진하고 있다. 과학과 기술, 정보를 결합한 한국형 광역 MDA 체계의 출발이다. 갈 길은 멀다. 해경의 즉각적인 상황관리를 위해서는 해군의 하드파워, 해양과학기술의 소프트웨어, 국제정보력 강화가 함께 수반되어야 한다. 해양위협 통제와 대응체계 구축에 정부차원의 적극적 지원 또한 조기에 이루어져야 한다.

바다는 매혹적이다. 그러나 위협적이다. 해양질서가 변하면 그 상황은 충분히 우리가 통제할 수 있어야 한다. 국가 해양력에 대한 시대적 정의는 적성국 봉쇄에서 과학과 기술, 정보를 기반으로 하는 해양상황의 통제력 확보로 전환되었다. 이제 그 기반을 어떻게 구축할 것인가를 국가가 고민하여야 한다.



▲ 실타래처럼 얽힌 동북아 해양경계: 가상경계선을 임의로 그린 선이다.

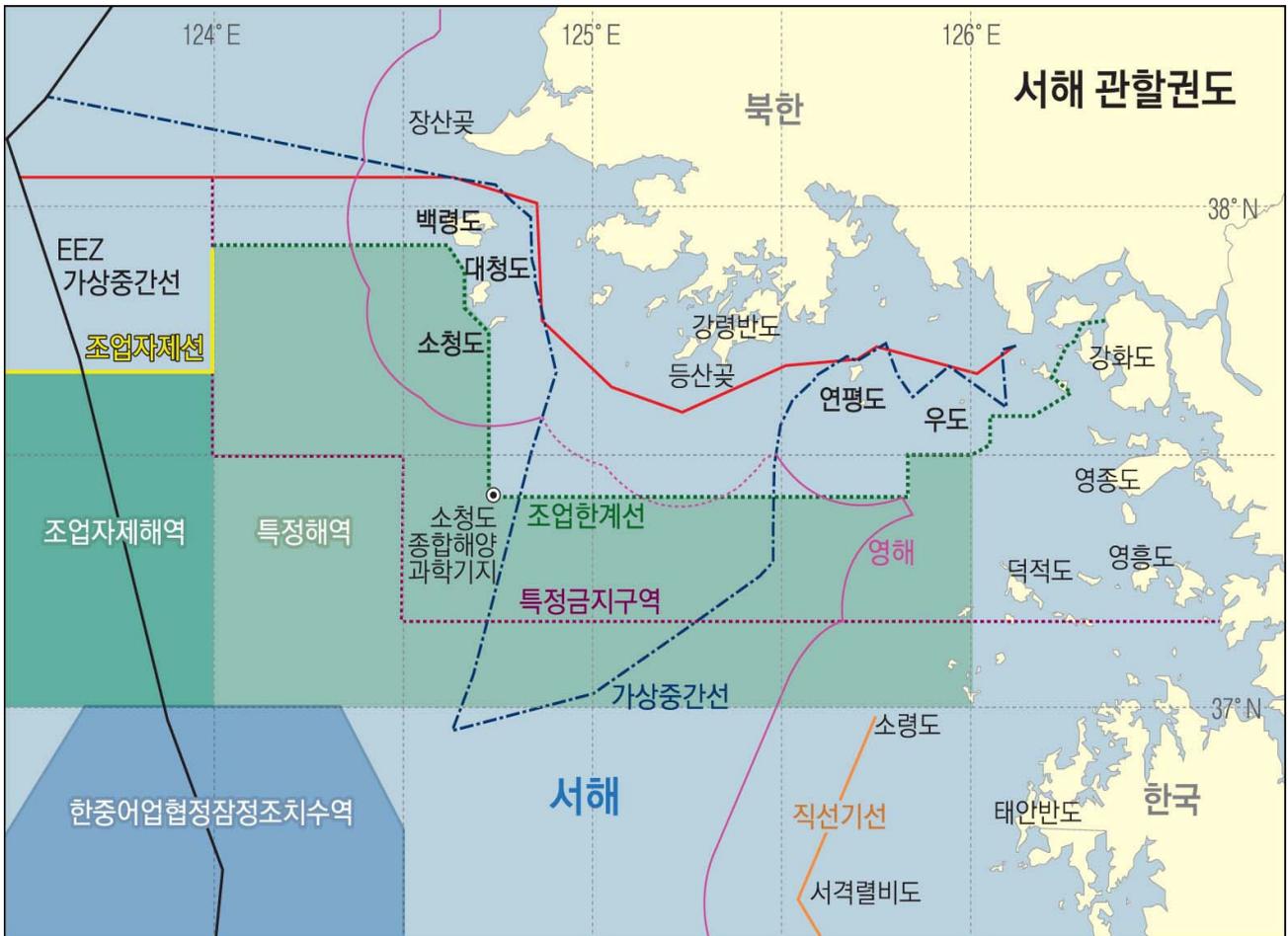
## 국제해양법의 시각에서 본 서해5도 수역 - 서해5도 해상경계 획정 유연해져야

이석우 | DILA-KOREA 대표/인하대 법전문원 교수

1982년 체결된 유엔해양법협약은 해양에서의 모든 행위에 대한 법적인 구도를 형성하고 영토 및 영역을 이유로 주장될 수 있는 해양 구역을 규정하고 있다. 영해를 확정하는 일반 규칙은 제15조에 규정되어 있는데, 경계는 두 국가 간 중간선으로 한다고 돼 있다. 그러나 이 협약은 EEZ의 경계 획정에 관한 구체적인 방법을 규정하지 않았다. 대항국간 또는 인접국간 EEZ 경계 획정에 관한 협약 규정은 제74조에 규정돼 있는데 “‘공평한 해결’에 이르기 위해 국제법을 기초로 하는 합의에 의해 이뤄진다”고 규정하고 있다.

이에 따라 해양경계 획정 관련 법 규범은 일반적으로 국제사법기관을 통해 형성된 판례를 통해 발전하고 구체화되고 있다. 2009년 루마니아와 우크라이나의 흑해(黑海) 해양경계 사건에서 국제사법재판소(ICJ)가 적용한 해양경계 획정의 소위 ‘3단계 접근’은 그 뒤 판결들을 통해 일반적으로 해양경계 획정에 있어서 실행 가능한 통상적인 방식으로 인식되고 있다. 3단계 접근법은 첫째, 잠정적인 등거리선·중간선 설정, 둘째, 형평에 맞는 결과를 도출하기 위해 등거리선·중간선에 조정을 요구하는 요소들이 있는지 여부를 고려, 셋째, 조정된 경계선이 각국의 해안선 길이 비율과 각 당사국에 속하게 될 관련 해양 면적의 비율 간에 심각한 불균형으로 인해 형평성에 맞지 않는 결과를 도출하지 않도록 점검하는 방식이다.

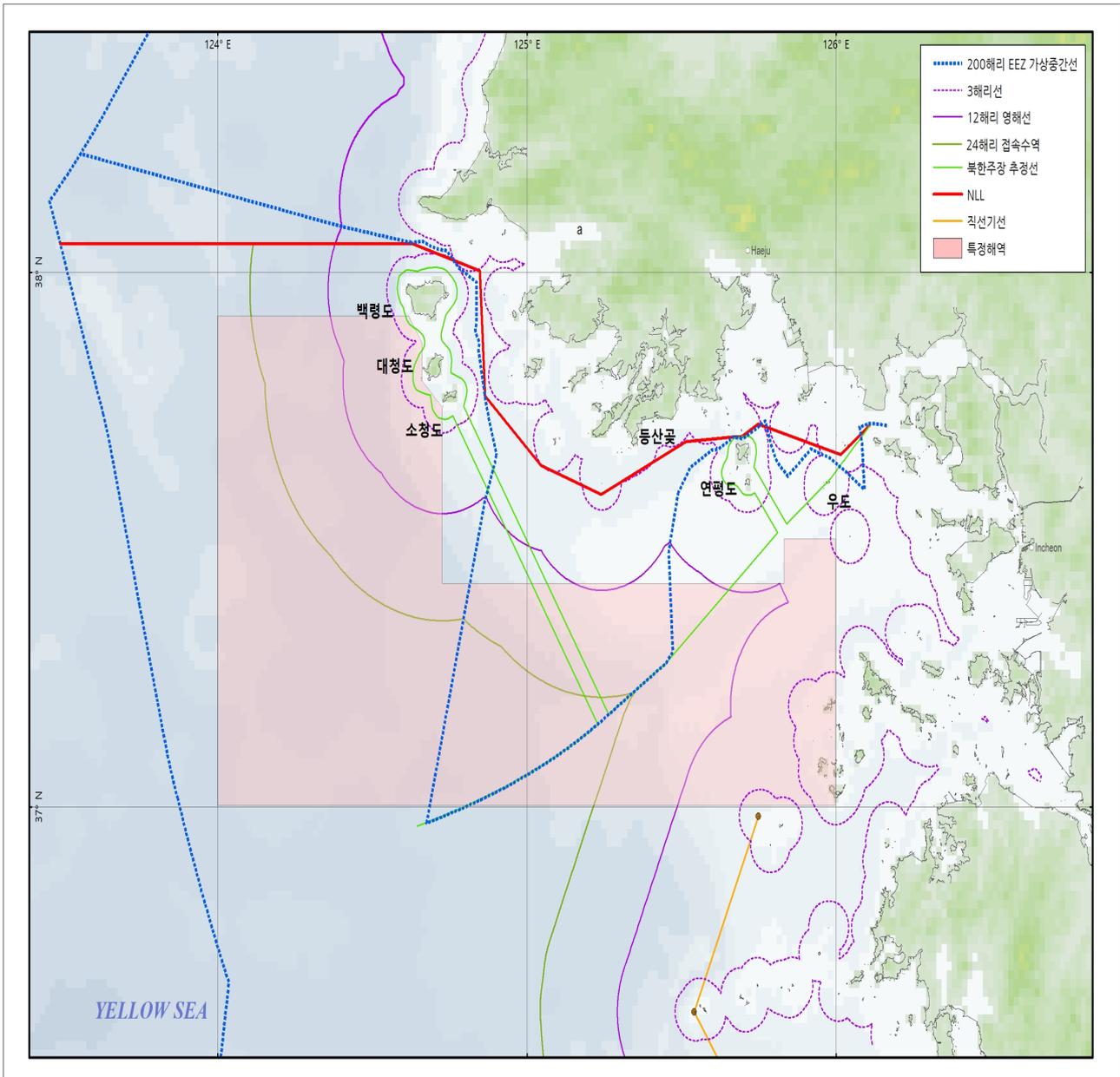
그렇다면 3단계 접근법을 통해 서해 5도 수역의 최종 해양경계 획정은 어떻게 될 것인가? 첫 단계에서 설정한 가상중간선이 두번째 단계와 세번째 단계에서 어떤 변형을 거쳐 최종적으로 획정될 것인지는, 가능성은 거의 없지만 남북한이 국제사법기관에 의뢰하면 분명해질 것이다. 남북이 양자 협상을 해결하려는 경우에도 3단계 접근법은 결과의 예측 가능성을 담보하기 때문에 원용될 가능성이 높다.



그런데 문제는 서해 5도 수역이 남북한만의 문제가 아닌 한중일 3국의 관할권이 중첩되는 수역이라는 점이다. 남북한 사이에 해양질서의 법적인 지위에 변화를 가하는 어떤 행위라도 양자 간에 해양경계 획정이 이뤄지지 않은 한국과 중국, 북한과 중국의 해양질서를 법적으로 설정하는 데 영향을 미칠 수 있다. 결과적으로 해당 수역의 관리와 분쟁 해결의 해법을 강구하면서 관할권 확보 및 해양경계 획정을 위한 전통적인 접근에서 유연해질 필요가 있다.

유엔해양법협약 체제는 영해, 접속수역, EEZ, 공해 등으로 공간을 나눠 각 공간에서 연안국과 비연안국의 권리를 기능적으로 분배하는데, 서해 5도 수역은 국가의 관할권이 미치는 수역을 최소화하고, 남북의 이해관계를 조정하면서 통합적으로 관리하는 방안을 강구하는 것이 중요하다. 더욱이 1974년 한일간 합의된 북부대륙붕경계선을 제외하고 주변국과 해양경계 획정이 전무한 현재의 해양질서는 주변 해양강국들의 역학관계가 낳은 산물로 보는 것이 정확하다. 또 한국이 한반도 수역에서 최소한의 주도적 지위를 확보하기 위해서는 남북한 해양질서의 안정적 유지 관리가 필수적이다.

정전협정에서 유래한 남북한 해양경계 획정에 대한 정확한 이해를 통해 한반도 해양질서의 안정적 관리 및 한반도 평화체제의 정착을 위해 서해 5도 수역의 해양공간 관리와 활용에 대한 인식 제고가 요구된다.



## 서해평화협력지대 구상, 공동어로구역 설정, 그리고 유엔대북제재

박연경 | 경희대학교 미래인재센터 객원교수

### Ⅰ 서해5도, 희망이 담겨있는 판도라의 상자

불안정한 휴전체제에서 서해5도 수역은 열어서는 안되는 판도라의 상자였다. 서해북방한계선(NLL), 중국 어선의 불법조업 등 남북의 현안문제, 미중 해양패권 다툼의 국제적 현안문제 등이 연계되어 있는 현실점에서도 우리에게 서해5도 수역은 단지 봉인된 공간이다. 남북이 외면하는 이 순간에도 이곳 주민들은 생명의 위협에 상시 노출되어 있으며, 재산권과 경제활동이 제약되고 있다. 고착화된 적대적 분단체제가 평화공존 체제로 전환되지 않는 한, 이들의 고통은 지속될 것이다. 희망적인 미래를 건설하기 위해서는 발상의 전환과 함께, 적극적인 도전과 노력이 필요하다. 서해5도는 열려진 판도라의 상자, 희망이 남아 있는 평화의 상자이다.

### Ⅱ 북한의 '변화' 도출, 대북제재만으로는 부족하다.

남북 협력사업의 선결과제는 북핵문제이다. 북핵문제의 해결을 위해서는 북한이 변해야 한다. 맞는 말이다. 그런데, 가만히 있으면 북한은 변할 것인가? 국제사회는 대북제재를 통해 북한의 변화만을 기다리고 있다. 북한에 대한 본격적인 유엔의 대북제재는 2006년 10월 14일 채택된 유엔 안보리 결의 1718호 부터이다. 2006년 10월 9일 북한의 1차 핵실험에 대한 대응조치로 채택되었다. 동 결의는 북한의 핵보유국 지위 불인정, 추가적인 핵실험 및 탄도미사일 발사 금지, 탄도미사일 관련 모든 활동 중지, 북한의 NPT 및 IAEA 안전조치 즉시 복귀, '완전하고 검증 가능하며, 불가역적인' 방식으로 모든 대량살상무기 및 탄도미사일 프로그램의 포기를 결정하였다. 또한 6자 회담에의 무조건적 즉각 복귀 및 9.19 공동성명 이행 촉구를 북한에 요구하였다. 하지만, 이는 15년이 흐른 지금도 반복되고 있는 공허한 메아리이다. 북한의 지속적인 도발행위에 대응하여 유엔 안보리는 대북제재 결의를 9차례나 더 채택하였지만, 여전히 북핵문제는 미 해결의 난제이다.

제재의 강도가 약한 것이 원인일까? 가일층 강력한 제재를 실시하면 북한은 건디지 못하고 핵개발을 포기할 것인가? 초기 대북제재는 그 대상을 대량살상무기 개발프로그램과 연관성을 기준으로 실시되었다. 2006년 북한의 1차 핵실험에 대응하여, 유엔 안보리는 대량살상무기 개발 프로그램에 기여하는 물품·기술의 교역금지 및 금융자산의 동결, 대량살상무기 개발 프로그램 종사자의 입국·경유 통제, 개발재원차단을 위한 재래식무기 교역금지, 북한의 지도층에 타격을 입히기 위한 사치품 교역 금지를 결정하였다(결의 1718호). 3년 후인 2009년 5월 북한이 2차 핵실험을 실시하자, 유엔 안보리는 북한의 주요한 수입원이자 국제평화와 안전의 위협요인인 소형무기의 교역을 금지하였다(결의 1874호). 2013년 2월 북한의 3차 핵실험 이후에는, 교역금지 효과를 높이기 위하여 의심화물에 대한 검색의무를 회원국에게 부여하였다(결의 2094호).

국제사회의 노력에도 불구하고, 2016년 1월 북한은 4차 핵실험을 실시하였다. 이때부터 유엔 안보리는 경제제재의 대상과 범위를 북한의 핵 프로그램에 투입되는 자금원 차단으로 확대하였다. 우선, 모든 무기와 관련 물품의 교역 금지, 군사력 향상에 기여하는 여하한 품목의 교역 금지, 교관 파견 등의 인적 교류 금지를 통해 북한의 수입원을 차단하였다. 북한산 석탄, 철광석 등의 자원 교역은 민생목적의 교역만 허용되었다. 북한산 금, 티타늄광, 바나듐광, 희토류 등의 교역은 전면 금지되었다. 비행체 및 발사체에 공급되는 항공유도 민간 여객기 공급용도를 제외하고는 판매·공급이 금지되었다(결의 2270호).

2016년 9월 북한이 5차 핵실험을 강행하자, 유엔 안보리는 북한산 석탄 수출 상한제를 시행하였으며, 은·동·아연 등의 광물도 교역금지 대상에 추가하였다. 운송수단에 대해서는 북한 선박의 편의치적 등록 금지, 운항에 도움이 되는 여하한 서비스 및 인력제공 금지 조치를 결정하였다. 이외에도 북한이 외교관의 특권을 악용한 불법자금 확보를 차단하기 위하여 외교관의 활동도 제한하였으며, 북한 내 금융기관의 폐쇄도 결정하였다(결의 2321호).

2017년 7월 북한이 ICBM급 미사일 발사시험을 강행하자, 유엔 안보리는 석탄, 철 등 주요 광물의 전면 수출 금지, 해산물 수출금지, 조업권의 판매·이전 금지, 신규 해외 노동자 송출금지 등의 조치를 통해 사실상 모든 교역과 인력의 이동을 차단하였다(결의 2371호).

2017년 9월 6차 핵실험 강행 후에는 대북 원유수출량을 연 400만 배럴 이하 동결 하였으며, 정유제품의 공급도 55%로 감축하였다. 북한의 남아있는 주요 수입원인 석유수출도 금지하였으며, 북한과의 합작사업도 전면 금지되었다(결의 2375호). 2017년 11월 북한이 ICBM급 미사일의 발사시험을 재개하자, 대북 정유제품 공급한도를 연 200만 배럴에서 50만 배럴로 제한하였으며, 대북 원유수출도 연 400만 배럴 이하로 동결하였다. 수출 제한 품목도 안보리가 지정한 식료품, 농산품, 기계류, 전기기기, 목재류, 철강 및 금속류 등과 같은 일반품목으로 확대되었다(결의 2397호).

북한의 도발에 대해, 국제사회는 단호한 대응을 실시하였다. 현 유엔 대북제재는 북한의 해외 자산동결 및 금융제재, 북한산 광물자원·수산물·원유·정유제품의 교역금지, 석유제품 교역 금지, 해산물 교역 금지, 조업권 판매 및 이전 금지, 북한 노동력 고용금지, 북한과의 합작사업금지, 사치품·선박·헬리콥터의 대북 수출금지, 의심화물검색, 여행금지, 의심 선박·항공기의 자국통과 금지 등 광범위하게 실시되고 있다. 사실상 안보리 결의에서 승인한 최소한의 자원교역, 인도적 목적으로 대북제재위원회의 사전승인을 받은 경우를 제외하고는 대북교역은 전면 금지되고 있다. 그럼에도 북핵 문제는 여전히 진행형이다. 더 강력한 조치가 취해지면 북핵문제는 해결될 수 있을 것인가?

**북핵문제 해결을 위한 첫 단계는 대화의 재개이다.**

무력사용이라는 최후의 수단을 제외하고, 북핵문제 해결을 위해 국제사회가 취할 수 있는 가장 강력한 조치가 대북제재임은 부인할 수 없는 사실이다. 대량살상무기 확산에 기여하는 물자, 기술, 인력, 자금을 대한 차단조치는 북한의 핵확산 능력을 억제하는데 반드시 필요하다. 문제는 유엔의 제재가 개방적 경제체제를 가지는 국가에게는 성공적으로 작동되었지만, 독특한 구조의 폐쇄적 경제체제인 북한에 대해서는 가시적인 효과가 나타나지 않고 있다는 점이다. 게다가 북한은 유엔 안보리가 지적한 것처럼 주민의 4분의 1이 만성 영양실조 상태이며 상당수의 임신·수유 중인 여성과 5세 이하의 아동이 영양실조에 처해 있음에도, 여전히 희소한 자원과 비용을 핵무기 및 탄도미사일 프로그램 개발에 전용하고 있다. 강화된 대북제재 조치를 채택할 경우, 국제평화와 안보를 위한 대북제재가 북한 주민들의 복지와 생존, 인간으로서의 존엄성과 기본권을 훼손할 수 있다는 점에서 조심스러운 접근이 필요하다.

유엔 안보리 결의는 북한이 핵·탄도미사일과 관련된 추가적인 도발 금지와 함께, 모든 대량살상무기 프로그램을 '완전하고 검증 가능하며, 불가역적인' 방식으로 포기할 것을 결정하였다. 즉, 대북제재는 북한의 도발에 대한 응보와 함께, 협상테이블로 북한을 유인하는 목적을 동시에 가지는 조치이다. 대북제재 결의안은 북핵문제 해결을 위하여 6자 회담 재개를 제시하고 있다. 6자 회담에서 약속된 북한의 핵확산금지조약(NPT) 및 국제원자력기구(IAEA) 안전조치로의 복귀, 미국과 북한의 상호주권 존중 및 공존 약속, 경제협력의 증진 등 2005년 9.19 공동성명의 공약에 대한 지지를 강조하고 있다. 혹자는 9.19 공동성명은 낡은 것이라고 한다. 북한의 핵무장으로 상황이 변하였고, 9.19 공동성명의 이념인 '상호 존중과 평등의 정신'은 훼손되었다고 한다. 그렇다고 하더라도, 다른 새로운 평화적, 외교적, 정치적 협의 체제를 구성하기에 한반도, 나아가 동북아 전체가 너무나 위태롭다. 6자 회담 재개는 9.19 공동성명으로의 회귀를 의미하는 것이 아니라, 대화를 통한 평화적 해결방안을 모색하는 출발점에 다시 서는 것을 의미한다.

북핵문제의 당사자는 남과 북이다. 6자 회담에만 기댈 것이 아니라 적극적인 대화로 해결방안을 찾아야 한다. 대화는 상호간 이익이 있을 때 이루어진다. 서해평화협력특별지대 합의로 기대되는 안보이익과 경제이익은 남북 모두에게 매력적인 과실이다. 군사적 충돌우려 해소, 광역해상경제특구 개발, 남북교류 및 교역의 활성화, 해양 생태계 보전 등 서해는 남북을 대화의 장으로 이끌 수 있는 동력이 될 수 있다.

서해5도와 주변 수역은 상처와 아픔의 공간이었다. 남북 간의 갈등과 충돌은 연평해전(1999, 2002), 대청해전(2009), 천안함 피격(2010), 연평도 포격(2010) 등으로 표출되었고, 소중한 인명과 재산의 피해가 발생하였다. 서해를 평화의 바다로 이끌기 위한 노력은 군사적 충돌 과정에서도 지속되었다. 2007년 10·4선언에서는 남북 정상이 서해평화협력특별지대 설치를 합의하였다. 해주특구 개발, 인천~해주 항로 활성화, 공동어로를 통한 호혜적 경제구조 형성, 한강하구 공동 개발 등이 구체적으로 제안되었다. 정치·군사적 긴장완화와 경제적 이익의 확보, 남북 신뢰회복을 통한 항구적 평화체제 정착을 꿈꾸었으나, 좌초되었다. 좌초의 대가는 너무나 컸다. 수많은 생명이 서해에서 산화되었다. 강대강 대치는 일시적 대응책이 될 수는 있으나, 궁극적인 해결책은 될 수가 없다. 대화가 필요한 이유이다.

하지만, 상황이 변하였다. 10·4 선언 이후, 북한은 핵·미사일 개발을 지속하였고, 유엔 안보리는 대북제재로 대응하였다. 그 결과, 북한과의 수출입은 일부 품목을 제외하고는 금지되었으며, 북한 노동자 고용, 북한과의 합작사업, 상업적 성격의 공공인프라 프로젝트도 금지되었다. 10·4 선언에서 구상된 서해평화협력특별지대 세부 사업들의 대부분은 현 대북제재에 저촉된다. 법과 원칙에 벗어나는 정책은 추



진될 수 없다. 변화된 상황에 맞는, 남북 모두에게 필요한 새로운 출구가 필요하다.

### Ⅰ 공동어로구역 설정, 대북제재에 저촉되지 않는다.

공동어로구역 설정은 접경수역의 선(線)을 면(面)의 완충지대로 변모시킴으로써, 우발적 군사적 충돌 방지와 함께 수역의 공동이용을 통한 평화정착을 기대할 수 있다. 서해안보가 현안인 남측과 수산자원 확보가 절실한 북한 모두에게 공동어로구역 설정은 매력적인 협력사업이다.

그런데, 이는 대북제재에 저촉되는 우리만의 망상(妄想)일까? 현 대북제재는 북한과의 해산물 교역을 전면 금지하고 있으며, 북한의 조업권 판매·이전도 금지한다. 대북제재의 목적은 핵개발에 전용될 수 있는 자금이전을 차단하는 것이지, 북한의 조업활동 그 자체를 금지하지는 않음에 주목하자. 많은 이들은 남북경협이 북한의 핵확산 능력에 기여될 것을 우려한다. 공동어로구역 설정은 이러한 우려를 불식시키는 실현가능한 경제협력 방안이다. 대북제재에 의해 해산물 교역은 금지되므로, 공동어로구역 설정이 북한 핵개발에 기여할 우려는 없다. 별도의 공공인프라 건설이 불필요하므로, 관련 시설의 핵개발 전용 우려도 없다. 북한 노동력의 고용문제도 발생하지 않는다. 자금지원 및 이전도 발생하지 않는다.

공동어로구역 설정은 대북제재 이행의 감시 수단이 될 수 있다. 유엔 제재위원회의 전문가 패널보고서에 1,800톤급 중국어선 린유연 0002호가 북한 영해에서 조업 활동을 하는 사례가 보고되었다. 13명의 선원이 중국인으로 확인된 동 선박은 북한 당국과의 불법적인 조업권 거래를 숨기기 위해 태극기를 게양하고 한국 선박으로 위장한 것으로 추정된다. 공동어로구역 설정될 경우 남북 공동 또는 제3의 기구에 의한 수역관리는 필연적 후속조치이다. 수역관리기구의 역할을 유엔 제재를 위반한 불법조업, 대북제재 물품의 해상 불법 환적 행위에 대한 감시와 통제 역할까지 확대할 때 대북제재의 실효성 향상도 기대할 수 있다.

### Ⅰ 공동어로구역 설정, 우리의 안전과 생존을 위한 당연한 노력이다.

공동어로구역 설정은 국지전의 위험이 상시 존재하는 서해를 평화수역으로 설정하는 첫 출발점이다. 수산자원 조사, 생태 및 환경자원 조사, 수산자원 조성, 어장환경 개선, 조업안전 확보, 어획능력의 불균형 고려, 공동어로구역 관리 및 이용계획 수립, 불법어선에 대한 단속 절차, 시범구역 설정 등 산적한 과제와 절차가 있지만, 도전가치가 있는 협력 사업이다. 공동어로구역 설정은 북한 퍼주기 사업이 아니다. 우리의 안전과 우리 어민들의 생존을 위한 우리의 사업이다. 우리의 자원을 지키기 위한 우리의 사업이다. 또한 북한의 식량난 해소에 기여하는 인도적 사업이다.

한반도 평화공존과 번영을 실현하기 위해서는 대화가 재개되어야 한다. 공동어로구역 설정은 핵포기를 하지 않는 북한과의 경제협력이 아니라, 핵포기를 이끌어내기 위한 대화재개의 출발점이다. 북핵문제의 당사자는 우리이다. 북한의 태도변화를 앉아서 기다릴 것이 아니라, 변화를 이끌어내기 위해 필사적으로 노력하여야 한다. 평화는 결코 저절로 주어지지 않는다.

## 서해 접경수역, 해외 사례를 토대로 창의적 해법 찾아야

박영길 | 한국해양수산개발원(KMI) 독도·해양법연구센터장

서해 5도와 북한 사이의 접경수역은 전세계에서 군사·안보적 긴장이 가장 높은 지역이다. 두 차례의 연평해전, 대청해전, 천안함 피격사건 등 해상에서 군사적 충돌이 빈번하게 발생하여 많은 사상자가 발생하였다. 1953년 8월 30일 유엔군사령관 클라크 장군이 서해와 동해에 설정한 북방한계선(NLL)을 우리나라는 사실상의 해상경계로 간주하지만 북한은 인정하지 않고 있다. 그렇기 때문에 NLL을 사이로 한 접경수역은 항상 긴장감이 감돈다. 이를 해소하기 위해 과거 노무현 정부는 접경수역을 평화수역으로 전환하기 위해 노력하였고, 현 정부에서도 시도하고 있다. 그러나 북핵 문제를 둘러싼 북미 간의 대화가 실마리를 찾지 못하면서 서해 평화수역을 위한 남북한 간의 협의도 진전을 이루지 못하고, 최근에는 오히려 과거 상황으로 돌아가는 모습을 보이고 있다. 어렵게 한 발짝 앞으로 나아가지만 금방 후퇴하고 만다. 서해 접경수역의 문제는 북핵 문제를 둘러싼 유엔과 국제사회의 제재 등 남북한만의 문제는 아니기 때문에 남북한만의 합의를 통해 단숨에 시원하게 풀어줄 해법을 내놓기는 어렵다. 이런 답보 상황을 풀기위해 우리나라와 비슷한 위치에 있는 해외 사례들을 살펴보고 조그만 실마리라도 찾아보고자 한다.

### ■ 이스라엘-요르단 홍해 해양평화공원 프로젝트 성공적 운영

이스라엘과 요르단은 1994년 평화협정을 체결을 통해 1948년 이후 이어져 온 아랍-이스라엘 전쟁을 공식적으로 종식시켰다. 이 협정을 체결하면서 해양경계도 함께 확정하였다. 홍해의 깊숙한 안쪽에 있는 아카바만에서 두 국가의 육지가 서로 접하고 있다. 홍해는 인도양 아라비아해와 지중해를 연결하는 반폐쇄해인데, 북쪽 왼쪽에 지중해로 연결하는 수에즈 운하가 있는 수에즈만과 오른쪽에 이스라엘과 요르단과 접하는 아카바만이 있다.

아카바만의 이스라엘 쪽에 에일랏, 요르단 쪽에 아카바라고 하는 항구도시가 국경을 서로 마주하고 만을 함께 하고 있다. 두 항구도시 모두 산업과 관광으로 유명한 곳이라 사람들로 붐비는 곳이지만, 인구 규모로는 에일랏이 약 5만2천명, 18만8천명 정도로 아카바가 훨씬 큰 도시이다. 아카바는 요르단의 유일한 해상 진출로이기도 하다. 요르단의 아카바만은 홍해와 접한 남쪽의 티란 해협에서 북쪽의 막다른 곳인 이스라엘과 요르단의 육지까지 가늘고 길게 이어져 있으며, 좌우로는 이집트와 사우디아라비아가 접하고 있다. 만의 길이가 180km 정도 되는데, 티란 해협이 250m, 가장 깊은 곳이 1,830m, 평균 수심이 650m 일 정도로 수심이 아주 깊은 것이 특징이다.

아카바만에는 세계적인 산호초 서식지가 있다. 그런데 해양레저를 즐기는 관광객들, 양식을 비롯한 어업활동, 육지 개발에 따른 오염원 유입, 그리고 해류의 순환활동들이 이 산호초를 위태롭게 하였다. 그래서 이스라엘과 요르단은 평화협정을 통해 오랜 반목을 청산하면서 동시에 홍해 해양평화공원 (Red Sea Marine Peace Park) 프로젝트라는 협력 프로그램을 시작하였다. 이 프로그램은 공동으로 아카바만의 해양자원을 보호하면서 평화와 협력 증진을 목적으로 한다. 조정된 관리 및 교육 지원 프로그램 구성과 협력적, 장기간 모니터링 및 연구 프로그램 개발이 주된 내용이다. 이 프로젝트는 미국 국제개발처 중동지역프로그램의 지원을 받아서 진행되었다. 홍해 해양공원은 에일랏과 아카바가 있는 만의 북쪽 끝을 중심으로 약 70km<sup>2</sup> 정도의 해안에 형성하였다. 두 국가가 서로 협력하지 않으면 아카바만이 머지 않아 사실상 죽음의 바다가 될 것이라는 위기의식이 정치적 대립을 극복하는 주요 동기로 작용하였다. 이 프로젝트에는 이스라엘과 요르단의 여러 정부 기관과 대학 연구소들이 참여했으며, 미국의 해양대기청(NOAA)과 국제개발기구가 적극적으로 협력하였다. 미국 국제개발기구 중동지역협력프로그램에서 대부분의 자금을 지원하였다.

이 프로젝트를 통해 산호초 등 해양환경을 보호하는 동시에 해양레저 관광을 활성화시키는 효과가 있었다. 이 프로젝트는 당시 중동지역의 고질적인 정세 불안정을 감소시킬 수 있는 사례로 주목을 받았다. 하지만 프로젝트는 2003년 최종보고서를 제출하면서 종료되고, 그 이후에는 다시 양국 간 관계 악화를 이유로 추가 협력이 진행되지 않았다. 홍해 평화공원 프로젝트는 노무현 정부의 서해 평화공원을 추진한 모델이 될 정도로 접경수역 평화적 관리의 좋은 사례로 남아 있기 때문에, 그 중단이 아쉽기도 하다.

### ■ 아일랜드-북아일랜드 초국경 해양공간계획 시도

아일랜드와 북아일랜드는 1960년대 이후 30년 이상 폭력적 갈등으로 몸살을 앓아왔다. 그러던 중 영국과 아일랜드가 1998년 벨파스트 협정을 체결하면서 오랜 반목을 청산하고 협력을 강화하기 시작하였다. 이를 위해 여러 분야의 위원회들과 기구들이 구성되었는데, 해양

관련 위원회와 기구에서 초국경 해양 관리를 계획하였다. 특히 해양환경보호를 위해 초국경 해양공간계획을 마련하고 해양보호구역을 설정하는 것은 오늘날의 일반적인 흐름이지만, 이를 오랜동안 적대적 사이였던 국가가 추진하고 또 성과를 올리리라 쉬운 일이 아니다. 아일랜드와 북아일랜드는 만(Bay) 관리기구 등을 통해 초국경 해역에서 수산자원의 보호와 양식에서 나아가 해양관광 분야에서도 협력하고 있다.

EU는 Directive를 통해 회원국 사이의 초국경 해양협력을 의무화하고 비회원국과의 협력도 촉진하도록 하고 있다. 이러한 해양협력의 주된 부분이 초국경 해양공간계획인데, 오늘날 EU 회원국 내에서 활발하게 이루어지고 있다. 국가들이 처한 지리적, 경제적 및 정치적 상황이 다양하기 때문에 초국경 해양공간계획을 실현하는 방법들도 매우 다양하게 나타나고 있다.

## ■ 답이 없는 키프로스

남과 북으로 분단되어 있는 키프로스는 여러 가지 면에서 우리나라와 닮아 있다. 키프로스는 1925년부터 영국의 식민지였다가 1960년 독립하였다. 하지만 곧이어 그리스계와 터키계 사이의 내전이 일어나고, 1974년에는 터키가 군사 개입하였다. 1975년 터키계가 북키프로스 터키공화국을 세웠지만, 유엔 안보리가 무효라고 결의함으로써 북키프로스는 국제사회에서 국가로서 인정받지 못하고 있다. 키프로스와 북키프로스의 육지 사이에는 1964년 유엔이 설정한 비무장지대가 있지만 해양에는 이런 경계선이 없다. 육지 경계의 연장선을 해양경계로 보고 있지만 확정적이지 않다. 키프로스는 레바논, 이스라엘 및 이집트와는 해양경계를 확정하여 관할해역을 안정적으로 관리하고 있지만, 북키프로스에 대해 영향력을 행사하고 있는 터키와는 해양경계 분쟁을 겪고 있다. 특히 대륙붕 자원개발을 둘러싼 다툼이 심각하다. 키프로스로서는 북키프로스와 함께 터키와도 접경수역 문제를 안고 있는 셈이다.

## ■ 자연은 경계를 모른다.

자연은 경계를 모른다. 물고기와 석유·가스 같은 바다의 자원들은 인간이 지도상에 편의대로 그어 놓은 경계선을 알 수가 없다. 이런 자원이 인간 사이의 갈등의 원인이 되기도 하지만, 반대로 인간 사이의 갈등이 이러한 자원을 파괴하기도 한다. 그러므로 인간 사이의 갈등을 줄여서 자연을 지키고, 그 혜택이 곧 우리에게 돌아옴을 아는 것이 중요하다. 자발적 협력의 출발점이기 때문이다.

위에서 살펴본 세 가지 사례 중 이스라엘-요르단 해양평화공원 프로젝트는 1990년대 당시 세계에 신선한 충격을 주었다. 두 국가가 정치적 갈등을 줄여서 화해와 협력 모델을 만들어 낸 것이기 때문이었다. 이러한 협력의 동기는 서로 협력하지 않으면 공동의 바다가 곧 죽음의 바다로 변할 수 있다는 위기의식이었다. 정치적 반목을 접어두고 화해와 협력을 실천하자 바다가 살아나고 지역사회에도 평화와 활력이 생겨났다. 하지만 기간이 정해졌던 프로젝트가 끝이 나고 정치적 갈등을 이유로 재개되지 않으면서 이 프로젝트는 미완성으로 남아 있다. 두 번째 사례인 아일랜드와 북아일랜드 사이의 초국경 해양보호구역 협력은 유럽 내에서도 좋은 모델로 회자되고 있다. 두 나라 사이에는 여전히 서로간의 갈등이 있지만 협력을 해칠 정도로 상승하지는 않고 평화적으로 관리가 되고 있다. 수산자원이 풍부하고 관광객이 몰리는 등 살아 있는 바다의 혜택을 알기 때문이다. 마지막 키프로스 사례는 우리와도 유사한 게 많아서 안타까움을 자아낸다. 오랜 식민지 경험, 내전, 분단, 심각한 이념 대립, 주변에 상대적 강대국들의 포진이 그러하다. 키프로스가 어떻게 이 문제를 지혜롭게 풀어갈 수 있을까. 지금까지 보면 우호적 국가들과 해양경계를 확정하고 협력하면서 석유를 개발하지만 터키와는 대립각을 세우고 있다. 가까운 시일 내에 터키와의 접경수역 평화적 관리방안이 나오기는 어려운 구조이다.

## ■ 서해 접경수역, 창의적 해법 찾아야

해의 사례에서 보듯 접경수역의 평화적 관리는 국가간 정치적 영향을 많이 받는다. 그래서 정치적 영향력을 최대한 줄이고 공동의 이익을 추구하는 틀을 만드는 것이 성공의 지름길이다. 노무현 정부와 문재인 정부의 서해 평화수역 구상이 진전을 보지 못하는 것도 국제정치적 요인과 남북관계 때문이라 할 수 있다. 물론 남북한의 영권 실타래를 풀기위한 지속적인 노력이 필요하다.

홍해 해양평화공원의 사례에서 보듯이 협력하지 않으면 서로의 바다를 잃을 수 있다는 절박한 인식, 협력이 공생이라는 인식이 협력의 동기가 될 때, 서해 접경수역의 평화수역화는 가능성이 높아진다. 이를 위해 정치적 이해관계에 무관하고 협력이 모두에게 유익한 모델부터 만들어내는 것이 필요하다. 이 점에서 개성 만월대의 성공적인 남북 공동탐사는 시사하는 바가 크다. 수년간에 걸쳐 한국의 민간 전문가들이 개성 만월대에 수시로 방문하여 문화재를 발굴하여 기록으로 남기는 작업을 수행하였다. 남과 북 모두에게 유익하고 성과를 통해 같은 역사를 가지고 있음을 확인한 것이다. 바다에서도 이와 같은 협력이 기대된다. 남북 전문가가 협력하여 접경수역의 해저 생태계를 탐사하여 디지털 지도를 만들 수 있다.

## 서해5도 수역에 대한 국민, 정부, 그리고 인천시의 입장 - 평화 꿈꾸는 서해5도민... 인구소멸 위기

김민배 | 인하대 법전원 교수/前 인천연구원장

### Ⅰ 서해5도는 평화로운가

서해5도. 중국과 북한에 맞선 국경이자 최북단의 경계선이다. 울릉도처럼 자유로운 관광 지역도 아니다. 만선의 기쁨을 누리는 풍요로운 바다도 아니다. 남북한 충돌로 위기가 커지면 국지전 장소가 될까 걱정을 한다. 그래서일까. 남북 관계가 악화할 때마다 언론들이 앞다투어 찾는다. 그러나 그때뿐이다. 서해5도의 주민들이 어떻게 살아가는지. 무엇이 필요한지. 왜 중요한지. 평소에는 눈길조차 주지 않는다. 그러나 서해5도가 없다면 인천 앞바다도 없다. 서해5도가 평화로워야 국민이 편안히 잠든다. 경제도 요동치지 않는다. 서해5도는 DMZ이나 독도만큼 중요한 국경 지역이자 주민들의 생활 터전이다.

서해5도가 속한 웅진군은 인구감소로 인한 소멸위기 예상지역이다. 서해5도 주민들도 고령화되고 있다. 웅진군 전체 20,455명 중 65세 이상이 5,485명으로 고령화율은 26.8%이다. 주민이 없으면 섬도 소멸하게 된다. 정부는 주민들의 정주 생활 지원금으로 매월 5-10만 원을 지급한다. 군인들은 복무가 끝나면 육지로 돌아간다. 하지만 주민이 없다면 군인들도 심리적으로 버티기 어렵다. 국토안보 차원에서 서해5도 8,700여 명 주민들에 대해 더 큰 지원을 해야 한다. 주민들 역시 군인만큼 중요하기 때문이다. 「서해5도 지원특별법」에 의한 지원이나 주민 요구들을 이기주의로 보서는 안된다. 「접경지역특별법」과 같이 군인과 주민이 공존할 수 있는 공간관련 사업을 지원해야 한다. 군인과 주민의 상호신뢰가 섬을 지키는 가장 좋은 방식 가운데 하나이기 때문이다.

웅진군 : 2020년 12월 말 주민등록인구 및 세대 현황

구분	세대수	인구	65세 이상	남	여
웅진군 전체	11,993	20,455	5,485(26.8%)	11,641	8,814
서해5도 계	5,326	8,723	1,847	5,234	3,489
연평면	1,312	1,910	348	1,216	694
소연평도	66	110		59	51
백령면	3,040	5,238	1,069	3,096	2,142
대청면	738	1,236	340	720	516
소청도	170	229	90	143	86

▲ 자료: 웅진군 홈페이지에서 필자 작성(2021.1.25. 열람)

서해5도의 여건은 변화하고 있다. 배를 타던 주민들도 어업을 접고 있다. 고령화로 섬의 보건업무가 더 중요한 것이 현실이다. 주민들에게 일자리가 생겨도 육체적으로 일할 여건이 안된다. 섬의 특성도 고려해야 한다. 서해5도가 모두 같은 여건이 아니다. 농업 중심의 백령도, 어업 중심의 대청도, 꽃게 중심의 연평도 등 그 여건이 다르다. 주민들에 대한 지원방식도 다변화해야 한다는 뜻이다.

### Ⅰ 인천시의 평화정책은

인천시는 서해5도에 대한 평화정책을 얼마나 주도하고 있을까. 인천은 2021년 평화시정을 '인천 주도의 남북교류협력 사업추진, 평화통일 범시민공감대형성, 접경지역협력방안 및 평화기반 마련'으로 제시했다. 인천시는 평화도시 조례를 제정하여 평화도시 조성위원회를 운영하고 있다. '남북공동어로구역 설정을 위한 법적 고찰'도 실시하였다. 인천시는 서해5도 운동본부·시민단체·인하대 로스쿨 등과 함께 서해5도의 평화수역 조성을 위한 방안을 마련하였다. 교동의 평화학교는 교육청과 함께 추진하고 있다. '신 서해평화협력특별지대 구상안'도 준비 중이다. 과거보다 의지는 분명하다. 하지만 크지 않고, 그래서 가시적이지는 못하다. 경기도의 DMZ과 한강하구 사업, 강원도 고성 UN평화특별도시 정책과 비교하면 차이가 나타난다. 인천이 서해5도를 평화의 바다로 만들기 위해서는 박 시장의 1호 공약답게 더 적극적이어야 한다.

남북 관계는 국내외적 변수에 좌우된다. 지방자치단체로서는 평화정책 수립과 추진에 한계가 있다. 변함없는 이데올로기 대립과 정치적 견해 차이도 해소해야 할 과제이다. 그나마 평화시정을 가능할 수 있는 잣대 가운데 하나가 남북협력기금이다. 정권이나 자치단체장이 바뀔 때마다 평화정책과 남북협력기금은 냉탕과 온탕을 반복한다. 남북협력기금은 조성 시점에 따라 약간 차이가 있지만 경기도 732억원, 서울시 344억원, 강원도 240억원, 인천시는 100억원, 웅진군은 10억원 이다. 그나마 텅빈 공간을 채운 것은 장정민 웅진군수와 박남춘 인천시장이다. 지난 3년간 장 군수는 10억 원, 박 시장은 90억 원을 공약보다 앞당겨 조성하였다.

웅진군은 기초 자치단체로서 남북평화교류 사업에 필요하다. 그러나 서해 평화협력 정책은 물론 남북교류 사업을 추진하기 위해 인천시 100억 원 기금으로는 할 수 있는 사업은 많지 않다. 기금은 상황에 따라 증액이 가능하다. 하지만 축소된 조직은 복원이 쉽지 않다. 경기도가 평화부시장을 중심으로 72명, 강원도가 평화지역발전본부장을 중심으로 64명이다. 인천은 남북협력담당관에 14명이다. 인천시가 주도하는 남북교류 협력사업을 추진하기 위해서는 예산 확대와 함께 조직 강화가 필수적이다.

### Ⅰ 평화는 남북협력에서 시작한다.

「접경지역지원 특별법」에 의한 사업으로 남북평화도로의 상징인 영종과 신도간 연륙교 건설이 올해 1월 착공되었다. 사업비 1,245억원으로 영종도와 북도면 신도 4.05km를 잇는다. 향후 강화와 해주 그리고 개성과 연계할 예정이다. 하지만 백령 공항, 대형선박 투입, 교동 산업단지화 해주 산단, 강화와 해주 연결 도로 등은 지지부진하다. 남북평화사업이 선거 공약에 그친다는 비판이 제기되는 논거다. 원래 서해5도 종합발전계획은 2011-2020까지 78개 사업에 사업비 9,109억원(국비 4,599, 지방비 2,068, 민자 등 2,442), 10개의 부·처·청이 관련된 사업이었다. 그러나 계획은 완료되지 못하였다. 예산도 남았다. 그러자 지난해 7월 사업비 7,585억원(국비 5,557, 지방비 1,866, 민자 162)에 2025년까지 계획을 5년 연장하였다. 그리고 대규모 민자 유치사업은 감축시켰다(2,280 억원). 향후 5년간 행정안전부, 교육부, 문체부, 농식품부, 복지부, 환경부, 국토부, 해수부, 산림청, 과기정통부가 99개 사업을 추진하게 된다.

그렇다면 향후 추진할 99개 사업에 서해평화수역 조성이나 서해5도 주민들의 요구가 얼마나 반영되었을까. 서해5도지원특별법에 의한 종합개발계획은 2010년 당시의 국토연구원의 보고서에 기초하고 있다. 그렇다면 5년 연장 시에 지난 10년간 변화를 반영하고, 미래를 예측해서 설계를 했어야 한다. 기존사업들에 대한 평가도 진행했어야 한다. 사업에 대한 평가 없이 계속 진행되는 경우 예산 낭비로 이어질 수 있기 때문이다. 완공된 사업 가운데 벌써 유지나 관리에 문제가 된 시설들도 있다. 지난 10년간 78개 사업이 왜 완성되지 못했는지. 주민보다는 공무원이나 군의 시각이 과도하게 반영된 것은 아닌지. 어떻게 해야 제대로 효과를 낼 수 있는지. 올해부터 추진될 99개 사업이 같은 잘못을 범하지 않으려면 반드시 검증과 수정을 하면서 사업을 진행해야 한다.

### Ⅰ 서해5도는 평화와 통일의 출발점이다

서해5도의 평화수역 설치를 위해서는 다양한 측면에서의 남북한의 실태조사와 자료 축적이 중요하다. ‘개성 만월대 남북공동발굴조사’ 사업에는 2007년-20015년에 걸쳐 50억 원의 남북협력기금이 지원되었다. 대표적인 남북협력사례로 평가받고 있다. 최근 3년간 접경 지역에서 ‘한강하구 공동조사 지원 사업, DMZ 국제평화지대화를 위한 통합적 재난관리체계 구축 기반 마련 연구용역 추진 사업, 한반도 통일미래센터 운영경비 지원’ 등에 남북협력기금이 지원되었다.

접경지역 발전종합계획 2020년 전략별 사업계획도 참고할 만하다. 정부는 접경지역 발전을 위해 다양한 사업을 추진하고 있다. 예를 들면 생활 SOC 확충 등 정주여건 개선을 위한 LPG 배관망 구축사업(사업비 2,035억 원, '20년 3.1억 원), 주민문화센터 조성(사업비 1,000억 원, '20년 270억 원), 생태·평화관광 활성화를 위한 DMZ 평화의 길 (사업비 286억 원, '20년 102억 원), 한탄강 주상절리 길 조성 (사업비 611억 원, '20년 94억 원), 해양 및 수상레저 시설 조성(사업비 101억 원, '20년 46억 원) 등이다.

서해5도의 평화수역 설치를 위한 실태조사와 사업 등에 서해5도지원 사업과 접경지역지원사업 그리고 남북협력기금에 의한 추진을 할 필요가 있다. 과거 해주 바닷모래 채취가 꽃게 등 어족 자원의 고갈로 이어졌는지. 서해5도 바닷속은 과연 어떤 상태인가를 조사할 필요가 있다. 황사를 막기 위해 사막에 나무를 심으러 가는 우리나라이다. 산란지 보호를 위해 북한 해주 지역을 비롯한 해안지역 생태와 간척 사업 등에 대한 공동조사도 필요하다. 정작 남북한 공동어로구역을 설치했는데 물고기가 없다면. 그 실패는 예고된 것이다. 책임론만 남게 된다.

인천시는 백령공항의 필요성을 강조하고 있다. 사업비 1,740억 원에 2026년 개항이 목표다. 국방부도 조건부로 동의하였다. 그러나 지

난해 12월 기획재정부의 예비타당성 조사를 통과하지 못했다. 따져 본다. 백령공항을 관광이나 경제성만으로 판단하는 것이 옳은가. 중국은 인공섬에 비행장까지 만들어 영토를 확장하고 있다. 백령공항은 유사시 국민의 생명을 지키는 길이다. 서해에 대한 중국의 내해화 시도를 방지하는 견제수단이다. 최북단 국토보전과 국가안보의 징표이다.

한편 중국 위해시와 백령도 그리고 인천을 잇는 항로 개설을 위한 웅진군의 용역이 실시되었다. 중국의 협력이 필요한 사업이다. 이를 성사시키기 위해서는 더 나아가 백령도와 북한 남포를 잇는 항로 개설도 동시 추진해야 한다. 기재부의 예타 기준이 과연 서해평화에 도움이 되는가. 서해평화를 원한다면 서해5도를 돈벌이 대상이나 경제적 논리로만 접근해서는 안된다. 서해평화를 원한다면 경제적 논리보다 주민의 생명과 안보의 논리를 우선해야 한다.

남북한에 본격적인 교류가 이뤄지면 서해5도를 북한과 어떻게 연계할 것인가. 배의 항로, 항공노선, 육로 접근, 통신, 인터넷 등에 대한 준비를 남북한의 시각에서 재정립해야 한다. 서해5도의 평화는 중국과 남북한이 함께 협력하고 준수해야만 지속이 가능하다는 사실을 직시할 때다.



▲ 출처: 웅진군청 홈페이지(2021.1.25. 열람)

인천항-백령도-중국 위해시 항로도



백령~중국(위해시) 항로도

▲ 출처: 웅진군청 홈페이지(2021.1.25. 열람)

문화 인류사적 차원에서 서해5도를 조사해야 한다. 남북한의 과거와 현재 어업 형태, 민속, 생활권, 경제공동체의 복원 등 역사적 유산과 현황에 대한 정리가 필요하다. 실항민들에 대해 생전에 기록하고, 그분들의 자료를 보존해야 한다. 사업으로 건물을 짓는 것보다 그 안에 어떤 내용을 담아 기억하고, 통일 후 후세에 전할 것인가에 답해야 한다.

### ■ 평화는 조직과 사업으로 표현된다.

서해평화를 원한다면 정부가 해야 할 일은 무엇인가. 서해5도지원 특별법에서 나타나듯이 중앙 행정기관 내 업무와 기능이 산재해 있다. 서해5도에 대한 지원사업은 행안부, 평화수역은 해수부와 국방부, 남북협력기금은 통일부가 주무부서이다. 한강하구 공동이용과 마찬가지로 서해5도 공동어로 구역 설정은 북한 뿐만 아니라 중국도 염두에 두어야 한다는 점에서 외교부까지 포함되어야 하는 범부처가 협력해야 할 사안이다. DMZ과 한강하구 사업에 대한 정부, 경기, 인천, 강원도의 노력만큼 서해 5도에 관련 부처와 인천의 역량을 집중할 필요가 있다.

서해5도를 평화의 바다로 만드는 일은 남북한 충돌과 중국의 불법 어업방지에 1차적인 목표가 있다. 그것은 남북공동어로구역 설정과 남북 공동 서해 수산물 가공 및 유통 등을 통해 달성된다. 북한과 협상을 위해 평화수역의 해상경계 설정과 생태 자원 보호구역 등도 사전에 준비해야 한다. 북한과 평화수역의 운영을 위한 협약도 필요하다. 서해5도의 평화수역은 서해5도 종합발전계획과 접경지역지원사업 그리고 통일부의 남북협력기금이 접목되어야만 성과가 극대화될 수 있다. 서해5도의 평화수역을 향한 과제는 산적해 있다. 평화의 바다는 예산과 조직을 통해 구체적으로 실현된다. 서해평화 기본법의 제정이나 서해평화청의 설치가 필요한 이유이다.

북한의 태도나 유엔제재를 문제 삼을 것이 아니라 우리가 주도할 수 있는 정책과 과제 무엇인가를 차분하게 검토해야 할 때다. 사안별로 북한과 합의를 전제로 한 경우, 합의가 되지 않는 경우, 합의가 된 후 등을 구별하여 로드맵을 설정하고, 단계적으로 사업을 추진해야 할 때다. 평화정책 추진 의지가 있다면 실현 가능한 것은 많다. 서해5도 평화수역은 전쟁을 막고 평화로 가는 지름길이다. 서해평화정책이 바로 국가안보다. 한반도에 평화보다 우선하는 정책은 없다.

## 서해5도 수역 법제화 프로세스 사업 관련 재정정책 수립과 과제

강국진 | 서울신문 정책뉴스부 차장

대청도 어민회장을 지낸 강신보는 2011년 당시 이명박 정부가 '서해5도 종합발전계획'을 발표했던 당시를 지금도 생생하게 기억한다. 그는 당시 느낌을 이렇게 회상했다. "이제 주민들 살기 좋아지겠구나 희망을 가졌다." 시작은 창대했던 종합발전계획은 그 뒤 10년 동안 서해5도를 얼마나 바꿔 놔을까. 종합발전계획 종료 직전이던 2020년 6월 백령도에서 만난 백령도 선주협회장 장태현은 "주민들이 자꾸 섬을 떠나고, 남은 사람들은 늙어 간다"고 말했다. 10년을 목표로 삼았던 서해5도 종합발전계획은 말 그대로 거대한 말잔치로 끝났다는 게 분명해졌다.

시작은 2010년 11월 23일 발생했던 연평도 포격사건이었다. 생명에 심각한 위협을 느끼게 된 연평도 등 서해5도 주민들 가운데 상당수가 섬을 떠나려고 했다. 이명박 정부로선 주민들을 어떻게든 붙잡아 놓을 유인책이 필요했다. 이명박 정부는 "서해5도의 실효적 지배"를 위해 부랴부랴 서해5도지원특별법을 내놓았다. 이 법은 2011년 12월 8일 국회 본회의를 통과했다. 국도연구원이 수행한 서해5도 종합발전계획 수립을 위한 연구용역은 2011년 1월 계약을 해서 2월에 착수한 뒤 5월에 중간보고를 하고 6월에 최종보고를 했다.

이를 근거로 2011년 6월 종합발전계획이 나왔다. 2020년까지 9,100억원을 투입해 정주 여건을 개선하겠다고 했다. 1조원 가까운 예산을 집행한다는 종합발전계획을 계획하고 확정하는 데 반 년도 걸리지 않았다. 2010년 11월 30일 국회 행정안전위원회 전체회의에서 당시 야당 위원이었던 진영이 "상징성 있는 법을 하나 만들고 싶다. 이런 취지인가요?"라고 묻자 당시 행정안전부 장관 맹형규는 "그런 의도도 있고..."라고 답한 것에서 보듯 정부는 줄곧 보여 주기와 안보 관점만 중시했다. 자연스럽게 종합발전계획은 백령도에 컨벤션센터와 대형호텔을 포함한 국제관광휴양단지를 짓는대거나 국제회담장을 건설한다는 등 현실성 없는 졸속 계획을 다수 포함하게 됐다.

종합계획은 대피시설 현대화, 초쾌속선 도입, 수산물 가공·저장시설 조성, 관광 인프라 개선 등을 포괄했다. 민자유치 사업 중에서도 백령도에 컨벤션센터·대형호텔 등을 포함한 국제관광휴양단지 조성이나 국제회담장 건설, 평화관광 육성 등은 제대로 시작도 못하는 등 2019년 연말 기준 예산 집행률이 41%(3699억원)에 그쳤다. 그나마 민간자본 투자 사업인 국제회담장 건설, 평화관광 육성 등은 제대로 시작도 못해 10년 동안 계획 대비 집행률은 겨우 4% 정도에 그쳤다.

일부 성과가 없는 건 아니었다. 정주여건 개선과 관련해선, 10년 이상 거주자에게 월 10만원, 6개월~10년 미만 거주자에게 월 5만원을 지급하는 정주생활지원금 지급, 30년 이상 노후주택 1164동 개량과 동당 4000만원 지급 등 노후주택 개량사업을 통해 정주여건을 개선했다. 618억원을 들여 현대화된 대피시설 46곳을 설치했고, 서해5도 특별전형 도입으로 2012~2020학년도 졸업생 407명 중 238명이 혜택을 받았고 연평 초중고 통합교사를 신축했다. 2012년 연평 보건지소(15억원), 2013년 소연평 보건지소(4억원), 2014년 대청 보건지소(4.5억원)를 신축했다. 67억원(2011~2020년)을 투입해 수산종묘 방류사업을 했고, 137억원(2011~2019년)을 들여 해삼삼 조성 사업을 했다. 인공어초와 석괴투하 사업(2013~2018년, 130억원), 소청도 답동항 방파제 설치(2012~2020년, 136억원), 백령 배수갑문 설치(2012~2016년, 78억원), 기계화 경작로 확포장(2013~2016년, 28억원), 백령 지역 특산품인 썬하수우 제조시설 장비지원(2017년, 6억원)과 인삼가공식품 제조시설 장비지원(2015년, 5억원)도 있다. 하지만 이에 대해 인천해양도서연구소장 허선규는 "실제 주민들의 정주 여건 개선에 들어간 건 전체 집행액의 10%도 안 된다"며 "서해5도 주민들이 '종합발전계획으로 딱 하나 좋아진 건 군 내 무반'이라고 농담을 할 정도"라고 꼬집었다.

종합발전계획 자체가 충분한 의견수렴 없이 중앙정부의 논의만으로 결정되는 구조 역시 문제로 작용할 수밖에 없었다. 종합발전계획을 점검하고 보완하기 위해 구성하도록 돼 있는 서해5도지원위원회는 관계 부처 관계자들이 1년에 한 번, 그것도 서면으로 이행 상황을 점검하는 역할만 했을 뿐이다. 민간 전문가를 위원으로 위촉하도록 돼 있지만 실제 위촉된 민간인은 아무도 없었다. 그나마 2015년 7월 시행령 개정으로 민간위원 관련 조항마저 삭제됐다. 당시 행정자치부 장관 정종섭은 개정 이유에 대해 "지원위원회를 관련 기관 협의체로 바꿔 정책조정·자문 등이 원활히 이뤄지도록 민간위원을 위원 구성에서 제외하는 것"이라고 목적을 밝혔다.

종합발전계획이 종료되는 2020년이 되자 정부에선 2월부터 총리실과 행정안전부, 해양수산부, 기획재정부 등을 중심으로 범정부협의체를 구성해 후속 논의를 이어갔다. 상당한 논쟁이 계속됐다. “종합발전계획을 그냥 종료해야 한다”는 의견까지 나왔을 정도로 정부 안에서도 회의적 시각이 적지 않았기 때문이다. 당시 논의에 참가한 기획재정부 관계자들 중에는 “예산 계획에 비해 집행률이 형편 없이 떨어지는 데다 특정 지역에만 과도한 지원을 하는 게 타당하냐”고 문제를 제기하기도 했다. 2020년 7월에 만난 한 행안부 관계자는 “새로운 10개년 계획보다는 기존 계획을 바탕으로 서해5도 주민들의 정주여건 개선 등 내실 위주로 정비할 계획”이라고 밝혔다.

정부가 2020년 7월 20일 발표한 ‘서해5도 종합발전계획 변경계획’은 문재인 정부가 설정한 목표를 두가지로 해석할 수 있게 한다. ‘서해5도’의 특수한 위상을 포기할 수 없다, 그렇다고 ‘화려한 간판’만 내세울 순 없다. 결국 핵심은 ‘발전계획’은 계속하되 ‘졸속 딱지’를 떼야 한다는 것으로 수렴된다.

정부가 7월 20일 정부서울청사에서 정세균 국무총리 주재로 제10차 서해5도 지원위원회를 열고 의결한 ‘서해5도 종합발전계획 변경계획’은 먼저 2020년 종료 예정이었던 서해5도 종합발전계획을 5년 연장하기로 했다. 변경된 종합계획에서는 기존·신규 사업을 포함해 모두 99개 사업을 추진한다. 기존 계획에 들어있던 국제컨벤션센터나 대형호텔 조성 등 현실성 없는 전시설 사업을 백지화하는 대신 병원 선 건조, 공공하수도 건설, 해상운송비 지원, 노후주택 개량 등 주민들에게 실질적인 도움이 되는 예산 위주로 사업계획을 대폭 수정했다.

총사업비는 9,109억원에서 7,585억원으로 줄어들었다. 하지만 실제로는 민간투자사업을 2,280억원 줄이고 국비 지원규모는 기존 4,599억원에서 5,557억원으로 958억원을 늘렸기 때문에 실제 정부가 투입하는 예산 규모는 일부 증가했다. 행안부는 기간을 5년 연장하되 국제관광휴양단지(백령도에 출입국 시설, 컨벤션센터, 대형호텔, 골프장 등 휴양시설 건립) 조성처럼 실효성이 낮은 민자사업은 폐기하고 일자리창출과 노후주택 개량 등 주민들에게 실질적인 도움이 되는 사업 위주로 재편했다. 정주여건 개선 차원에서 거주 기간에 따라 매달 5~10만원을 지급하는 정주생활지원금을 계속 지원하고, 노후주택 개량사업은 2020년 1164동을 비롯해 향후 5년간 465동을 추가 개량 지원하며, 해상운송비 지원과 슬레이트 지붕개선, 방과후 돌봄학교 운영 등을 지속적으로 지원하기로 했다. 의료시설이 열악한 서해5도 지역을 순회하는 200t급 병원을 신규 건조하고 백령 용기포 신항 개발, 소청 답동항·백령 장촌항 개발 등 대형 사회간접자본(SOC) 사업도 차질없이 진행하기로 했다.

주민소득 증대와 관련해선, 지역공동체 일자리 사업을 지속적으로 지원하고 농·어업 분야 소득 증대를 위해 노후 농기계 교체, 노후어선 장비 개량, 해저 쓰레기 수거, 꽃게 등 수산종자 생산시설 구축 사업 등을 추진할 계획이다. 또한 공공하수도 건설, 소각시설 증설, 생활자원 회수센터 설치, 음식물 쓰레기 처리시설 등을 확충하고, 백령 용기포 신항 개발, 소청 답동항·백령 장촌항 개발사업 등 대형 SOC 사업도 차질없이 추진할 계획이라고 밝혔다.

지역 주민의 숙원사업이지만, 행정절차 이행과 추가 검토가 필요한 백령공항 건설(국토부), 연평도항 건설(해수부), 백령항로 대형 여객선 도입 지원(해수부), 전화·인터넷 등 서해 5도 통신망 품질 개선 사업(과기정통부) 등은 종합계획과 별도로 관계부처와 중장기적으로 검토해 추진해 나가기로 했다. 특히 대형여객선 도입 사업은 현재 운항 중인 2000t급 여객선 선령이 2023년 만료될 예정인 점을 고려해 해양수산부·인천시·옹진군과 함께 조속히 해결해나갈 방침이라고 행안부는 설명했다.

서해5도에서 ‘안보’와 ‘생계’는 빈번하게 반비례 관계다. 안보가 사람들 입에서 오르내리면 당장 생계에 제약이 받는다. 특히 NLL과 중국 어선 문제만큼 평화가 곧 경제라는 걸 극명하게 보여주는 사례도 없을 것이다. 이들은 지난 70년간 외풍에 시달렸다. 북쪽에서 불어오기도 하지만 서울과 인천시, 때론 옹진군에서 불어오는 일도 다반사였다. 2007년 10·4 공동선언이 서해 평화협력지대를 합의하고, 2018년 4월 판문점선언에서 “서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 실제적인 대책”을 세우기로 했다지만 훈풍보단 삭풍이 더 많았다.

2010년 11월 연평도 포격 사건은 외풍에 시달리는 서해5도를 가장 치명적으로 보여준 사건이라고 할 수 있었다. 지금은 바위와 자갈만 행하니 이어져 있는 대청도 농어해변에서 만난 문화해설사 김옥자는 “농어해변은 우리 대청도에서도 아름답기로 손꼽히는 곳이었다”면서 “해변에 군사시설 공사를 하고 나서부터 그 많은 모래가 다 쓸려나갔다”고 안타까워했다. 백령도는 산봉우리보다 높게 솟은 군사시설과 콘크리트로 섬을 둘러친 참호가 섬을 압도해버려 아름다운 풍광을 즐길 새가 없을 정도다.

이명박 정부가 발표했던 서해5도 종합발전계획은 냉정하게 말해 장밋빛 신기루에 불과했다. 정부 관계자들조차 기존 계획이 실패작에 가깝다는 걸 굳이 부정하지 않을 정도다. 그런 고민 속에서 지난해 보완계획이 나왔다. 하지만 2025년까지 목표했던 계획을 잘 이행하고 예산집행을 제대로 한다면 정주여건개선과 소득증대를 이루고 “살기 좋고 안전하며 활력있는 서해 5도”를 달성할 수 있을까.

사실 정부는 연평도 포격 사건 이후 서해5도에 막대한 예산을 투입했다. 정부가 서해5도 종합발전계획을 수립한 뒤 대응체계 구축을 위한 군사력과 민간인 대피시설 확충, 주민 정주여건 개선 등을 위해 국회가 증액시킨 2011년도 추가예산만 해도 3,111억 8,000만원에 이른다. 가령 K-9자주포, 대포병 탐지레이더, 지상표적정밀타격유도무기 등 도입에 1,580억원 증액을 비롯해 부대규모 확대와 군사시설 방호기능 확충 그리고 무기도입 등을 위해 934억원을 증액했다. 서해5도 주민대피시설 확충과 주민 생활여건 개선으로 420억원, 파주나 철원 등 여타 접경지역 대피시설 확충에 78억원을 증액했다.

김대중-노무현 정부 내내 이른바 ‘퍼주기’ 논란이 계속됐지만, 사실 서해5도 종합발전계획에서 제시한 액수는 ‘퍼주기’ 전체예산의 거의 절반이나 된다. 이 지점에서 우리는 예산정책의 정치성을 확인할 수 있다. 서해5도 종합발전계획을 둘러싼 재정정책 검토에서 우리가 가장 눈여겨 보아야 할 대목은 사실 정부가 민간자본이 아니라 국가예산을 들여 서해5도에 국제회의장과 컨벤션센터를 짓고 공항을 세운다 하더라도 서해5도를 ‘평화의 바다’로 만드는 정책이 없다면 예산집행의 실효성을 담보할 수가 없다는 점이라고 할 것이다.

백령도에서 인천으로 가는 여객선을 타기 전에 짬을 내서 두무진을 방문했다. 기암괴석으로 유명한 이 곳에선 한반도에서 중국과 가장 가깝다는 장산곶이 보인다. 두무진에서 장산곶은 16km밖에 안된다. 그에 비해 대청도와 인천은 직선거리로 170km나 된다. 육지까지 거리만 놓고 보면 제주도나 울릉도보다도 더 멀다. 알곶게도 인천시 옹진군에 속한 대청도와 30km밖에 안되는 북한땅은 황해남도 옹진군이다. 70년을 안보에 포획된 이 섬이 평화를 위한 전진기지로 거듭날 수 있을까. 판문점선언 자체가 2년만에 폐기될지 모른다는 불안이 흐르는 와중에 해경 관계자한테서 들었던 “오늘도 중국 어선이 보여서 다행”이라는 역설을 곱씹는다.

## 국제인권법 측면에서 접근한 서해5도민의 인권보호문제

이세련 | 전북대 법전문 교수

2019년 제정된 「어선안전조업법」의 시행령과 시행규칙이 지난해 마련되어 현재 시행중에 있다. 「어선안전조업법」은 어선의 안전한 조업과 항행을 위해 국민의 생명·신체·재산을 보호하는 것을 목적으로 하고 있다. 동 법의 시행규칙에 의해 서해5도 해역 내에는 조업한계선, 특정해역, 조업자제선, 조업자제해역이 설정되어 있다. 이에 따라 어선의 조업과 항행이 제한되고 주민들은 정해진 어장에서 한정된 시간에만 조업을 할 수 있다.

서해5도의 조업구역은 「어선안전조업법」이 제정되기 이전에도 지리적으로 북방한계선 및 어로한계선과 인접하고 남북이 대치되는 불안한 안보 상황으로 인해 조업통제가 이루어졌다. 서해5도내 군사시설보호구역 면적은 웅진군 전체 행정구역의 40% 정도에 해당하며, 서해5도 전체 면적의 93.5%를 차지하고 있어, 주민들의 이동에도 많은 제한이 있다. 이동권은 우리 헌법에 명시적으로 규정되어 있지 않지만, 일반적인 의미에서 거주·이전의 자유와 관련된다고 볼 수 있다. 하지만 이동은 경제적 활동을 위해 반드시 필요한 요소로서 주민들의 조업활동은 생계와 밀접한 관련이 있는 경제활동에 해당된다. 따라서, 넓은 의미에서의 이동권은 헌법적 기본권에 해당되는지 여부를 떠나 개인이 경제활동을 통해 행복추구권을 실현하기 위한 전제조건에 해당된다고 볼 수 있다.

현재 시행중인 「어선안전조업법」은 서해5도 주민에 대한 행위 제한의 정당성, 법안 제정 과정에서 서해5도 주민의견 수렴의 미흡, 그리고 규제된 행위에 대한 과도한 처벌 규정 등이 문제점으로 지적되고 있다.

첫째, 「어선안전조업법」은 서해5도 주민의 생업과 밀접한 관련이 있는 조업과 관련하여 다수의 규제조항을 포함하고 있다. 동 법은 조업한계선과 조업자제선의 이탈을 금지하고 있으며(제11조), 특정해역 또는 조업자제해역에서 조업하는 경우 신고기관에 출어등록이 요구된다.(제12조). 또한, 해양수산부장관은 특정해역 뿐만 아니라 특정해역 이외의 해역에서의 조업과 항행도 제한할 수 있다.(제13조, 제14조). 해양수산부장관, 국방부장관 및 해양경찰청장은 특정 어선이 「어선안전조업법」을 위반하였다고 판단하는 경우, 정선·승선조사 등 필요한 명령 또는 조치를 취할 수 있다.(제23조) 서해 접경해역은 해당 지역 관할 군부대장이 통제하며(제17조), 「어선안전조업법 시행령」에 의해 국가안보 또는 군사적전 수행을 위해 서해 접경해역의 어장에서의 출항과 입항이 통제될 수 있다.(법시행령 제10조). 시행령의 목적상 서해 접경해역 어장은 대통령령에 의해 정해진 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 강화도 주변의 어장을 의미한다. 상기 규정을 종합해보면, 서해5도 주민의 경제활동을 위한 이동과 조업권은 상당부분 제한되어 있다는 사실을 알 수 있다.

다만, 우리 헌법은 국민의 모든 자유와 권리가 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위해 필요한 경우 법률로 제한될 수 있다고 명시하고 있다. 하지만, 동시에 법률로 제한하는 경우라 할지라도 자유와 권리의 본질적인 내용은 침해할 수 없다고 규정하고 있다.(헌법 제37조) 우리 헌법재판소는 국민의 기본권은 예외적으로 제한될 수 있지만, 그 본질적인 내용은 침해하지 않더라도 비례의 원칙 내지 과잉금지원칙에 반해서는 안 된다고 판시한 바 있다. 헌법재판소는 과잉금지원칙 위반을 판단하기 위한 기준으로 목적의 정당성, 방법의 적정성, 피해의 최소화 및 법익의 균형성을 제시한 바 있다. 접경지역 주민의 안전보호 목적을 위해 법을 제정하더라도, 기본권의 제한은 최소한의 수준을 유지해야 한다는 것이다.

이러한 우리 헌법 규정과 헌법재판소의 판례는 국제인권규범과 맥을 같이 한다. 일부 국제인권조약은 국가의 생존을 위협하는 공공비상사태 등의 예외적인 상황에서 국가가 부담하는 인권보호 의무를 일시적으로 유보할 수 있는 일명 일탈조항을 포함하고 있다. ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약’(‘자유권 규약’)이 이러한 일탈조항을 포함한 대표적인 인권조약에 해당한다. 자유권 규약상 많은 권리는 공공질서, 국가안보 또는 공공안전을 이유로 제한될 수 있다. 하지만, 이러한 인권에 대한 제한은 반드시 법에 근거해야 하고, 민주사회에서 필요한 경우에만 허용된다. 자유권규약위원회는 일반논평 29호를 통해 일반적 제한 기준을 넘어 국가의 존립을 위협하는 공공의 비상사태와 같은 상황에서 인권침해를 유예하는 조치를 허용하는 경우, 유예조치가 오로지 법률에 의해 국가의 존립을 위협하는 긴급한 공공의 비상사태시에만 가능하며, 반드시 예외적이고, 일시적이고, 제한적이어야 한다는 점을 강조하고 있다.

1984년 이탈리아의 시라쿠사에서 개최된 학술세미나에 다양한 국제법 전문가그룹이 모여 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 내 제한과 이탈 조항에 관한 시라쿠사원칙’(‘시라쿠사원칙’) (The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights)을 작성한 바 있다. 이 문서는 당시 UN 경제사회이사회 산하 인권위원회에서 UN 주재 네덜란드대사가 UN사무총장에서 보낸 외교공문에 부속서로 첨부되었다. 시라쿠사 원칙은 자유권 조약의 이탈조항을 가장 유권적으로 해석하는 지침서로 활용되고 있다. 시라쿠사원칙은 자유권 규약하의 인권 제약은 비차별적이어야 하고, 필요성을 충분히 확보하여 인권에 대한 침해가 최소화 할 수 있는 방식으로 적용해야 한다는 내용을 담고 있다. 동 원칙에 의하면 국가안보와 관련하여 일부 특정 권리는 제한될 수 있지만, 국가의 존재 자체, 국가의 영토보존 및 정치적 독립을 보호하기 위한 목적에 한하여만 권리가 제한될 수 있다. 또한, 시라쿠사 원칙은 국가권한의 남용에 대비하여 충분한 보호수단과 효과적인 구제절차가 존재해야 하고, 국가안보의 명목 하에 자유권규약에 보장된 인권을 모호하고 임의적인 방식으로 제한해서는 안된다는 점을 강조하고 있다.

둘째, 「어선안전조업법」 시행규칙을 통해 서해 5도내 조업구역과 조업시간을 설정하는 과정에서 사회적 공론화와 서해 5도 주민들의 의견 수렴 절차가 충분히 진행되지 못했다는 점이 지적된 바 있다. 2018년 유엔 인권고등판무관사무소(OHCHR)는 “공공활동에 참여할 권리의 효율적인 이행에 관한 UN 인권이사회 가이드라인”을 도입하였다. 동 가이드라인은 본래 자유권규약 제25조에 규정된 직접 또는 자유로이 선출된 대표자를 통해 정치 참여할 권리의 이행에 관한 기본원칙을 수립하는 것이 논의의 출발점이었다. 하지만, 동 가이드라인은 단지 선거의 상황에만 적용되는 것이 아니며, 선거와 무관한 일반적인 공공활동의 참여와 관련된 기본 원칙도 제시하고 있다. 공공활동의 참여는 다양한 방식으로 의사결정 절차에 참여하는 것을 의미한다. 위 가이드라인에 따르면 공공활동의 참여는 정보를 제공하는 것을 포함하여 법안을 마련하는 협의과정에 참여하는 것도 포함된다. 예컨대, 국가가 법률을 제정하거나 정책을 결정함에 있어 그 과정은 투명해야 하고 영향을 받은 모든 사람들의 참여가 보장되어야 한다는 점을 강조하고 있는 것이다.

셋째, 「어선안전조업법」은 조업한계선 또는 조업자제선을 넘어 조업 또는 항행한 자, 특정해역에서 금지된 조업 또는 항행한 자, 서해 접경해역의 통제에 불응한 자, 정선명령을 위반하거나 승선조사등 필요한 조치에 따르지 않는 자에게 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금을 처하고 있다.(제30조) 금지된 해역에서 조업이나 항행을 한 경우, 행위자는 위반행위에 대해 용이하게 인식할 수 있다. 하지만, “통제에 불응” 하거나, “필요한 조치”에 따르지 않는 경우 그 위반 행위가 구체적이고 명확하지 않다. 서해 5도 수역이 군사안보의 목적상 특수한 해역에 해당되더라도, 통제 불응 행위나 필요한 조치에 따르지 않는 행위에 대한 정의가 부재한 상태에서 형사처벌규정이 포함된 것은 적절하지 않다고 본다. 선박의 안전운항을 위한 안전관리체계를 확립하기 위해 제정된 「해사안전법」은 명령위반이나 조치에 불응하는 경우 1천만원에서 2천만원의 과태료를 부과하고 있다.(제 110조). 「어선안전조업법」과 유사한 목적으로 제정된 해사안전법과 비교할 때 「어선안전조업법」의 처벌규정은 과도해 보이며, 우리 헌법 제37조 2항의 해석에서 도출되는 과잉금지원칙에 위반될 소지가 크다. 이는 기본적으로 인권에 대한 제약은 그 필요성이 충분히 확보되어야 하고 침해가 최소화 되어야 한다는 국제인권규범의 기준과 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

따라서, 「어선안전조업법」은 서해 5도 주민의 기본권의 제한을 최소화하고, 국가안보와 기본권 간의 균형을 맞추어 국제기준에 부합하는 방향으로 개정될 필요가 있다. 이와 함께, 거시적인 관점에서 접경지역 주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 정부의 노력도 필요하다. 남북은 4.27 판문점선언에서 북방한계선(NLL) 일대를 평화수역으로 만들기로 합의하였고, 군사적 긴장 완화를 위한 구체적인 조치로서 9.19 남북 군사분야합의서에 서명하였다. 군사분야합의서에 따르면 남북은 평화수역을 설정하여 해당 수역에 남북의 비무장선박들만 출입하고, 해군 함정이 불가피하게 진입해야 하는 경우, 상대방측에 사전 통보하고 승인하여 출입할 수 있도록 하였다. 또한, 남북이 시범 공동어로구역을 설정하여 불법어선을 차단하고 안전한 어로활동 보장을 위해 남북공동수출대를 조직하기로 합의한 바 있다. 특히 공동어로구역 설정과 관련하여 중요한 사항은 서해 5도 주민의 조업 활동에 대한 안전이 확보될 수 있다는 점이다. 서해 5도 수역에서 남북이 대치되는 불안한 안보적 상황을 완화하기 위한 상기 조치가 이행된다면, 남북의 공동번영이라는 상징적 의미 이외에도 실질적으로 어장확장과 조업시간 연장으로 이어져 서해 5도 주민의 권익이 강화될 것으로 기대된다.

## 서해평화선언 - NLL 지키되 남북공동수역 확대... '서해평화' 법제화하자

정태욱 | 인하대 법전문 교수

서해5도 수역의 평화기본법과 관리기본법은 모두 남북 정상 합의의 이행을 위한 것이다. 남북 정사는 판문점 선언을 통하여 여러 중요한 합의를 이루었다. 해상 적대행위 중단 구역 설정 및 포사격 훈련 등의 합의는 그 후속 조치가 실행되고 있다. 그러나 평화 수역 설정과 시범적 공동어로구역 설정은 합의는 있지만, 실행이 이루어지지 못하고 있다. 이는 결국 남측의 NLL과 북한 12해리 영해가 충돌하기 때문이다. 서해 평화 정착을 위해서는 그 관문을 넘어서 전향적인 후속 조치를 만들어 내야 할 것이다.

남북의 후속 합의는 남북이 공히 수용할 수 있는 원칙에서만 가능할 것이다. 그런 의미에서 우리는 다시 정전협정에 의거하고자 한다. 정전협정은 전쟁상태를 종결하고 평화상태로 나아가자는 공식 협정이며, 남북은 물론 미국과 중국도 관계된 국제적 규범이다. 그 정전협정은 해상에 군사분계선을 두지 않았으며, 서해 접경 수역에서 남북 배타적 관할수역을 3해리 인접해면(영해)로 정하고, 그 이원(以遠)의 수역에 대하여는 남북에게 개방된 곳으로 두고자 하였다. 우리는 바로 그것이 서해 남북 평화의 진정한 기초가 될 수 있다고 생각하고, 그에 따른 '서해평화선언(가칭)'을 제안해 본다.

서해평화선언의 기초는 바로 정전협정에 따라 남북 고유의 관할 영역은 축소하고 남북 공동 이용 수역을 확대하는 것이다. 남북이 합의한 북측의 초도 이남 남측의 덕적도 이북의 적대행위중단 구역에서 남북의 영해를 각기 3해리로 축소하고 나머지 수역은 평화 협력수역으로 전환하는 것이다. 그리고 NLL은 본래의 성격대로 남측 초계활동의 북방한계선으로 유지된다.

### 서해평화선언(안)

한국전쟁의 정전협정이 체결된 후 70년 가까이 지난 지금 한반도 상황은 여전히 불안정하고 위태롭다. 특히 서해에서 남북의 충돌과 군인 및 민간인의 희생과 피해, 지역 주민들의 기본권 제한은 계속되고 있다.

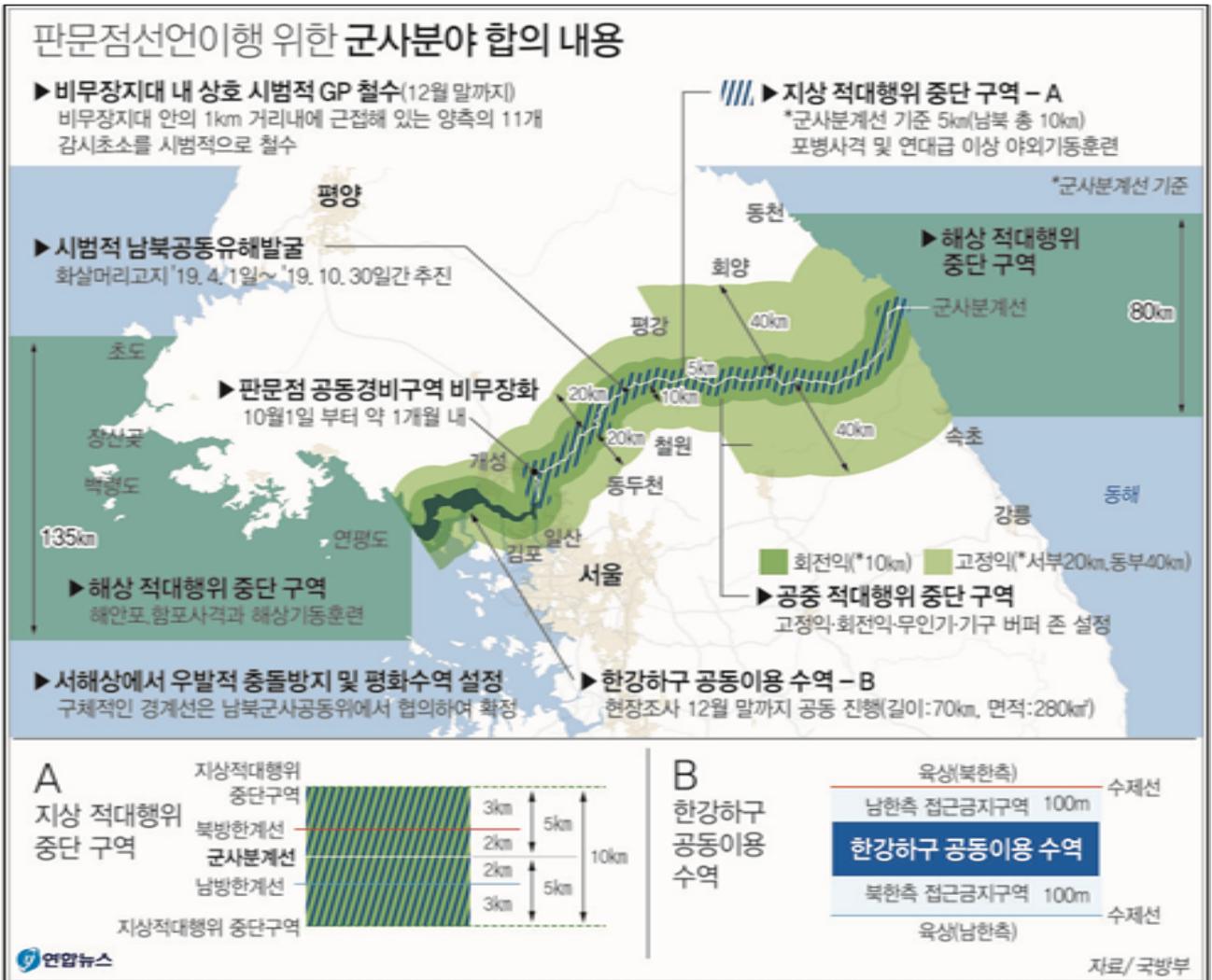
남북 정상도 이러한 문제의식을 공유하여, 노무현 정부에서는 '10.4' 선언으로 '서해평화협력특별지대'에 대하여 합의하였고, 문재인 정부에서는 '판문점 선언'으로 '해상 적대행위 중단 구역'을 설정하는 데에 합의하였다. 나아가 남북 정상은 서해에 평화수역과 공동어로구역을 설정하는 데에도 합의하였지만, 아쉽게도 아직 실행되지 않고 있다.

한반도 평화 정착과 남북의 화해 협력은 남북 모든 주민들의 평화적 생존을 위해 더 이상 지체할 수 없는 민족적 과제가 아닐 수 없다. 남북 정상도 한반도 정전체제를 평화체제로 이행시켜 나가는 데에 인식을 같이 하여, 한반도 '중전선언' 추진에 합의한 바 있다. 우리는 그와 같은 한반도 평화를 위한 남북 합의를 지지하며, 한반도의 항구적 평화체제 수립은 서해5도 수역에서의 평화 정착으로부터 시작할 수 있다고 믿는다.

우리는 그와 같은 인식 하에, 다음과 같은 '남북 서해평화선언(안)'을 제안하는 바이다. 향후 남북 간의 정치 군사 협상, 서해 평화를 위한 국내 입법, 국내외 평화 운동에서 참고가 되고 지지될 수 있기를 기대한다.

1. 남북은 서해 수역에 관한 군사정전에 관한 협정(정전협정)을 준수하고, 2018년 남북 정상 합의의 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(판문점 선언) 및 판문점 선언 이행을 위한 군사보장합의서(군사보장합의서)를 실행하여 서해 수역에서의 평화와 협력을 증진한다.
2. 남북은 판문점 선언과 군사보장합의서에 따라 모든 적대행위를 중지하고, 황해도 초도와 경기도 덕적도 사이의 수역(해상 적대행위 중단 구역)에서의 포사격 및 해상 기동훈련 중지와 해안포와 함포의 포구 포신 덮개 설치 및 포문폐쇄 조치 등 각종 군사연습과 무력 위협 중지 조치를 계속 이행한다.

3. 남북은 판문점 선언과 군사보장합의서에 따라 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 설정하고, 안전한 어로 활동을 보장한다.
4. 남북은 군사보장합의서에 따라 시범공동어로구역을 설정하고, 불법어로 차단 및 남북 공동순찰 대책을 추진한다.
5. 남북은 군사보장합의서에 따라 인천-해주 직항로 이용과 제주해협 통행 문제를 협의하여 대책을 추진한다.
6. 남북은 군사보장합의서에 따라 한강(임진강) 하구 공동이용을 실행한다.
7. 남북은 국제해양법과 형평의 원칙에 따라 동해 및 서해의 해상 불가침 경계선을 협의해 나가고, 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 정전협정에 따라 쌍방의 인접해면을 존중한다.
8. 남북은 해상 적대행위 중단 구역에서 해양보호구역 및 남북협력사업 추진 등 남북 공동관리계획을 수립한다.
9. 남북은 해상 적대행위 중단 구역에서의 공동관리계획을 수립함에 있어 국제적 협력과 공동 대응 사항을 포함한다.
10. 남북은 해상 적대행위 중단 구역에서 국제해양법의 원칙에 따라 민용 선박의 자유 항행을 보장한다.
11. 남북은 해상 적대행위 중단 구역에서 남북 어민들의 안전한 어로 활동을 보장하고, 어업지도와 항행 규제를 민정 경찰이 담당 하는 문제를 협의하여 대책을 추진한다.
12. 남북은 해상 적대행위 중단 구역에서 남북 주민들의 인도적, 경제적 교류와 생활공동체 복원을 추진한다.



## 서해5도 수역 평화기본법 - 남북한 법적인 구속력이 있는 합의가 전제가 된 상태를 반영

이석우 | DILA-KOREA 대표/인하대 법전원 교수

2020년 9월 서해 북단 소연평도 해상에서 실종됐다가 북한군에게 피살된 해양수산부 공무원 주검에 대한 수색이 11월부터 경비병행으로 전환된데는 몇가지 복합적인 요인이 작용했다. 당시 해경이 밝힌 바와 같이 수색구역이 광범위하게 확대되어 현재 함선 중심의 구역 집중수색이 한계에 도달한 점, 숨진 공무원의 가족이 해경에 시신 수색 작업을 중단해 달라는 입장을 밝힘 점, 그리고 중국어선의 불법조업에 대한 단속 강화 필요성과 함께 인명피해가 증가하는 동절기(11~2월)에 접어들며 사고 다발해역에 경비함정 집중배치 필요성 등 당면한 치안 상황이 고려되었다고 밝혔다. 최근에는 2020년 12월 중국 인민해방군 해군 경비함이 동경 124도 이동(以東)으로 진입하여 백령도 40km 근해까지 온 사실이 언론을 통해 공개되어 '서해공정' 등의 여러 논란을 불러일으켰으며, 중국 해역을 침범한 외국 선박에 대한 무기 사용권한을 법제화한 중국 해경법이 작년 12월말 전국인민대표자회의를 통과한 후 올 2월부터 발효되면서 한국의 해경을 비롯한 역내 국가들의 해양안보에 경각심을 불러일으키고 있다.

이렇듯 서해5도 수역은 북방한계선(NLL)을 포함해 남북한과 중국의 중첩수역으로 국제법상 그 지위에 있어 논란이 있으며, 관할권 충돌의 위험이 상존하는 지역이다. 이미 남북한간 여러 차례 군사적 충돌과 대립을 경험한 바 있으며, 관할권 미확정의 상태를 악용한 중국의 불법어업 또한 성행하고 있는 지역이다. 결과적으로 남북한, 중국 등 다자간 복잡다기한 쟁점들이 상존하는 지역으로 그에 대응하는 다양한 국내법들이 해당 지역을 관할하고 있으나, 동북아의 변화하는 국제정세 및 국내적 수요 상황에 적절하게 대처하지 못하고 있다.

상존하는 위험이 있는 지역에 상주하고 있는 우리 국민의 안전과 보호, 그리고 그들의 생업을 보호하기 위한 여러 조치들이 서해5도 지원 특별법이란 형태로 존재하고 있으나, 이러한 특별법은 서해5도 수역을 분쟁수역으로 인정하고, 안보를 이유로 한 권익 제약을 전제할 상태에서, 그에 대한 보상을 추진한 법률이다. 따라서, 서해5도를 평화수역으로 만들어서 권익 제약 자체를 해소하려는 법제가 요구된다.

이러한 상황은 정전협정의 원칙에 부합하면서, 10.4 선언 및 판문점 선언의 실행을 위하여 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 목적으로 하는 기본법의 제정을 통해 한반도의 평화 정착에 기여할 필요성을 불러일으킨다. 서해5도 수역 법제화 프로세스는 기본정신을 담고 있는 '서해평화선언'을 시작으로 현재 남북한 법적인 구속력이 있는 합의가 전제가 된 상태를 반영한 '서해5도 수역 평화기본법'과 남북한 법적인 구속력이 없는 합의가 없는 현재 상황에서 남한이 남한 관할권 행사 구역 내에서 단독으로 추진할 수 있는 '서해5도 수역 관리기본법'으로 구성된다. 서해5도 수역 평화기본법과 서해5도 수역 관리기본법은 본질적으로 그 지향하는 바는 동일하지만, 관리기본법은 남북관계의 변수에 상관없이 독립적으로 바로 집행할 수 있는 사안들로 구성되어 있다.

현재 서해에 있는 다양한 수역들은 남북한과 중국의 관련 국내법, 유엔해양법협약, 한중어업협정, 정전협정 등의 국제법이 교차하면서 그 법적 지위에 있어 태생적인 한계를 가질 수 밖에 없다. 수역마다의 주요한 정책적인 방점도 어업자원 보호, 항행 안전 확보, 군사 안보 등 다양하다. 한중해양경계가 확정되지 않았고, 서해5도를 중심으로 NLL까지 설정되어 있어 남북한의 대립이 첨예하게 대립되어 있는 복잡한 양상이다. 서해5도를 둘러싼 수역들의 법적 지위를 충분히 이해하고, 서해평화선언, 서해5도 수역 평화기본법, 서해5도 수역 관리기본법으로 구성된 서해5도 수역 법제화 프로세스를 통한 입법화 작업을 전향적으로 시도함으로써 한반도의 평화정착에 기여할 시점이다.

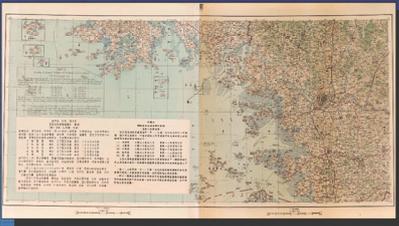
### Ⅰ 서해5도 수역 평화기본법

서해5도 수역 평화기본법(안)은 기본적으로 모두 7개장 26개조로 구성되어 있다. 제1장 총칙, 제2장 기본계획의 수립 및 채택, 제3장 위원회 및 주무관청 신설 등, 제4장 서해5도 수역의 평화정착, 제5장 권익 보장, 제6장 사업의 시행 등, 그리고 제7장 벌칙 등이다. 서해5도 수역 평화기본법(안)은 정전협정의 원칙에 부합하면서, 10.4 선언 및 판문점 선언의 실행을 위하여 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 목적으로 한다(안 제1조). 이 법에서의 서해5도 수역이란 판문점 선언에서 합의된 북한 초도 이남, 남한 덕적도 이북의 수역으로서 서해의 북방한계선 이남의 대한민국 관할 수역을 의미한다. 이 법의 어떠한 규정도 서해의 북방한계선을 포함하여 서해5도 수역에 대한 남북한의 기존 합의를 해하는 것으로 간주되어서는 아니된다(안 제3조). 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다(안 제5조).

통일부장관은 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위한 방안을 기획·수립·지원 및 추진하고, 그 추진 기반을 마련하기 위해 국방부, 해양수산부, 행정안전부 등 관계 중앙행정기관의 장 및 인천광역시 등 지방자치단체의 장과 협의하여 서해5도 수역 기본계획을 수립 및 채택하여야 하며, 동 기본계획은 매2년마다 재검토 한다(안 제6조).

또한 해당 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부 산하에 서해5도평화위원회를 두고(안 제8조), 관련된 사무를 관장하기 위해 통일부장관 소속으로 서해5도평화청을 설치하며(안 제9조), 정부는 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사와의 협의하고 위원회의 심의·의결을 거쳐 수역을 구분하여 지정하고 그 보전과 개발·운영을 추진하거나 지원할 수 있다(안 제10조). 정부는 서해5도 수역의 공동이용을 도모하기 위하여 남북어업협정과 남북공동어로구역 사업을 추진하고(안 제11조), 서해5도에서 조업 제한 조치, 항행 제한 조치, 서해5도 주민들의 이동의 자유와 경제 활동의 제한에 대한 단계적 해제와 함께 해양경찰청의 관할권의 확대 조치를 취한다(안 제15조).

## 서해5도 수역 평화기본법



정전협정의 원칙에 부합하면서, 10.4선인 및 판문점 선언의 실행을 위하여 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 목적으로 하는 기본법의 제정을 통해 한반도의 평화 정착에 기여하려고 한다.  
(서해5도 수역 평화기본법(안) 제안이유 중에서)



이 법의 어떠한 규정도 서해의 북방한계선을 포함하여 서해5도 수역에 대한 남북한의 기존 합의를 해하는 것으로 간주되어서는 아니된다.  
(서해5도 수역 평화기본법(안) 제2조(용어의 정의 등) 중에서)



- 1 정부는 서해5도 수역에서 다음과 같은 조치를 취한다.
  1. 조업 구역의 단계적 확장 및 조업 제한 조치의 단계적 해제
  2. 항행 제한 조치의 단계적 해제
  3. 서해5도 주민들의 이동의 자유와 경제 활동의 제한에 대한 단계적 해제
  4. 해양경찰청의 관할권의 확대
- 2 서해5도 수역 평화 정착의 시기까지 서해5도 주민들의 권익 보장에 대한 적절한 보상을 한다.
 

서해5도 특별지원법에 의한 지원은 이 법률(안)이 말하는 보상으로 간주한다.  
(서해5도 수역 평화기본법(안) 제15조(권익과 보상) 중에서)

## 서해5도 수역 관리기본법 - 남북관계의 변수에 상관없이 독립적으로 바로 집행

오승진 | 단국대 법대 교수

1953년 휴전 이후 남북 사이의 법적, 정치적 관계는 단일하게 정의하기 어렵다. 헌법재판소의 판례에 의하면 남북한이 동시에 유엔에 가입한다고 하여도 유엔이 회원국을 국가로 승인하는 효과가 있을 뿐 회원국 상호간에 국가승인이 있다고 볼 수 없다고 판시하였다(92헌바 6·26, 93헌바34·35·36 사건). 나아가 헌법재판소에 의하면 1991. 12. 15. 남북 사이에 체결된 이른바 남북기본합의서(남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서)는 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계임을 전제로 이루어진 합의문서이고, 한민족 공동체 내부의 특수관계를 바탕으로 한 당국 사이의 합의로 남북 당국의 성의 있는 이행을 상호 약속하는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 가진다(위 판결). 대한민국의 법상 북한은 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 대남적화노선을 고수하면서 자유민주주의체제의 번복을 획책하고 있는 반국가단체라는 성격도 가지고 있는 것이다. 이에 따라 대한민국의 법은 남북교류협력에 관한 법률과 같이 북한을 대화와 협력의 동반자로 인정하여 교류와 협력을 촉진하는 법률과 국가보안법과 같이 반국가단체로 보고 교류와 협력을 막는 법률이 동시에 존재하고 있다.

남북은 남북 사이의 화해를 위한 몇 가지 중요한 합의를 하였다. 위에서 언급된 남북기본합의서는 1991. 12. 15. 제5차 남북고위급회담에서 채택되었다. 이 합의서는 1972년 7·4 공동성명 이후 처음 나온 남북 사이의 합의이다. 이 합의서는 전문에서 남북 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐하였다. 남북기본합의서는 남북화해를 위하여 상호 체제인정, 내정 불간섭, 쌍방에 대한 비방과 중상의 중지, 파괴전북행위의 금지, 정전협정의 준수를 규정하였다. 이 합의서는 남북불가침을 위하여 무력 침략의 금지, 남과 북의 경계선 및 구역에 대한 합의, 비무장지대의 평화적 이용, 단계적 군축 실현 및 검증 문제 등 군사적 신뢰 조성, 군사 당국자 사이의 직통전화 설치 등을 규정하였다. 이 합의서는 남북교류협력을 위하여 자원의 공동 개발, 물자교류, 투자등 경제교류와 협력 추진, 과학, 기술, 문화 등 제반 분야에서의 교류협력 추진, 이산가족 상봉 및 방문, 철도 및 도로의 연결, 해로 및 항로의 개설, 우편, 전기 통신 및 교류의 비밀보장을 규정하고 있다.

남북한은 역사상 처음으로 정상회담을 갖고 2000. 6. 16. 공동선언을 발표하였다. 6·15 공동선언은 통일문제의 자주적 해결, 남측의 연합제안과 북측의 연방제안의 공통성 인정, 이산가족 방문단 교환과 비전향 장기수 문제 해결, 민족경제의 균형적 발전과 교류협력 활성화, 합의사항 실천을 위한 당국 간 대화 개최 등을 합의하였다. 이 합의는 개성공단이 가동되는 계기가 되었다.

10·4 선언(남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언)은 2007. 10. 2.-4. 평양에서 열린 남북정상회담의 결과물이다. 10·4 선언은 남북의 교류협력을 확대하고 평화를 정착시키는 조치들을 담고 있다. 남북총리회담과 부총리급의 남북경제협력공동위원회를 설치하고 남북사회문화교류협력추진위원회를 신설하였다. 특히 10·4 선언에서 서해평화협력특별지대 설치가 합의되었으며, 개성공단 2단계 개발, 해주경제특구 건설, 안변과 남포의 조선협력단지 건설 등의 새로운 경제협력사업이 합의되었다.

남북정상 사이에 2018. 4. 27. 채택된 판문점 선언은 남북관계의 전면적이며 획기적인 개선과 발전, 군사적 긴장 상태의 완화 및 전쟁 위험의 해소, 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제의 구축에 합의하였다. 특히 남북은 군사적 긴장 상태의 완화와 전쟁 위험이 해소를 위한 조치의 하나로 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 실제적인 대책을 수립하기로 합의하였다.

남북은 휴전 이후 정전협정의 틀 안에서 화해와 협력을 위한 체제를 지속적으로 구축해 왔다. 서해는 남북 사이의 우발적인 군사적 충돌이 다수 발생하였으며, 앞으로도 그 위험 가능성이 높은 지역으로 이 지역의 평화정착은 남북 사이의 평화에도 중요한 의미가 있다. 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하는 것은 남북 사이에 이미 합의된 바가 있으므로 이를 구체화하는 법적 장치가 필요하다. 물론, 구체적인 방안에 대하여는 남북 사이에 추가적인 합의가 필요하며, 남한이 독자적으로 할 수 있는 영역은 제한되어 있다. 북한의 지속적인 핵개발로 인하여 남북 사이의 평화정착에 관한 합의가 이미 존재의

를 상실하였다고 볼 수도 있다. 그럼에도 불구하고 언제까지 남북 대치의 상태가 계속될 것이라고 볼 수는 없다. 언제라도 남북이 기존에 합의된 협정이나 선언의 틀 안에서 평화 정착 및 화해의 조치를 취할 가능성은 열려있다. 이를 위한 노력을 준비할 필요성이 있는 것이다. 이러한 인식 아래에서 서해5도 수역의 평화적 이용을 위한 법적 틀을 마련해 보고자 한다. 다만, 현재 상황에서는 남북 사이의 기존 합의를 바탕으로 서해5도를 평화수역으로 만드는 작업은 어렵다고 보이므로 이러한 합의가 없는 상태에서 최대한 평화수역과 유사한 법적 체제를 도입하는 입법을 서해5도 수역관리기본법(안)으로 제안해 보고자 한다. 이 법안은 남북 사이의 합의를 기초로 하여 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들기 위한 기본법인 평화기본법(안)과 대비된다. 아래에서는 두 법안을 비교하면서 설명하고자 한다.

## 서해5도 수역 관리기본법



연장선상에서 남북한 법적인 구속력이 있는 합의가 전제된 상태에서 그 의미가 있는 분할기본법 제정과 동시에 남북한 법적인 구속력이 있는 합의가 없는 현재 상황에서 우리가 우리측 관할권 행사 구역 내에서 단독으로 추진할 수 있는 관리기본법 제정을 통해 한반도의 평화 정착에 실질적으로 기여하고자 한다.  
(서해5도 수역 관리기본법(안) 제안이유 중에서)



이 법의 어떠한 규정도 서해의 북방한계선을 포함하여 서해5도 수역에 대한 남북한의 기존 합의를 해하는 것으로 간주되어서는 아니된다.  
(서해5도 수역 관리기본법(안) 제3조 (용어의 정의) 중에서)



- 1 정부는 서해5도 수역에서 다음과 같은 조치를 취한다.
  1. 소급 구역의 단계적 확장 및 조업 제한 조치의 단계적 해제
  2. 항행 제한 조치의 단계적 해제
  3. 서해5도 주민들의 이동의 자유와 경제 활동의 제한에 대한 단계적 해제
  4. 해양경찰청의 관할권의 확대
- 2 서해5도 수역 평화 정착의 시기까지 서해5도 주민들의 권익 제구에 대한 적절한 보상을 한다.  
서해5도 특별지원법에 의한 지원은 이 법률(안)이 말하는 보상으로 간주된다.  
(서해5도 수역 관리기본법(안) 제13조 (권익과 보상) 중에서)



(사)아시아국제법발전연구원  
Development of International Law in Asia  
<http://www.dila-korea.org>

서해5도 수역 관리기본법(안)은 기본적으로 모두 7개장 24개조로 구성되어 있다. 제1장 총칙, 제2장 기본계획의 수립 및 채택, 제3장 위원회 및 주무관청 신설 등, 제4장 서해5도 수역의 관리, 제5장 권익 보장, 제6장 사업의 시행 등, 그리고 제7장 벌칙 등이다. 서해5도 수역 관리기본법(안)의 목적 및 기본원칙은 서해5도 수역 평화기본법(안)과 동일하지만 남북 사이의 합의 없이도 실현 가능한 방안을 담은 만큼 몇몇 규정에서 차이가 있다. 그동안 남북 사이에서 이상적인 내용을 담은 다양한 합의가 이루어졌으나 정치상황의 변화 등으로 성과가 지속되지 못하였다. 따라서 한반도 평화정착을 위하여 실질적이며 필요한 조치들을 입법화하여 실천할 필요가 있다. 이 법은 이를 위하여 필요한 법이라고 본다.

우선, 관리기본법의 목적은 서해5도 수역의 평화정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장이며(안 제1조), 이를 위하여 남북의 항구적인 평화와 화합의 증진, 공동이익의 증진 및 남북 공동번영의 추구, 남북 접경수역의 공동이용, 도모, 국민의 생명, 안전 보장 및 편의 제공, 해양환경 보전 및 해양자원의 보존, 국민의 인식 및 참여 제고를 통한 민족공동체 의식 고취를 기본계획(안 제2조)으로 선언하고 있다.

통일부장관은 서해5도 수역의 평화 정착, 교류와 협력의 활성화, 권익 보장 등에 관한 서해5도 기본계획을 수립하여 채택하며(안 제2조), 이러한 기본계획은 연도별 시행계획에 의하여 구체화된다(안 제6조). 법률에 규정된 업무를 집행하기 위한 조직으로 통일부장관을 위원장으로 하는 서해5도평화위원회(안 제7조), 통일부장관소속으로 서해5도평화청을 둔다(안 제8조).

정부가 취해야 할 필요조치에 대하여는 조금 차이가 있다. 평화기본법은 남북평화와 공동이용 구역 확대, 남북 비무장화와 안전으로 보장, 민용 선박의 자유 항행을 정부가 취할 조치로 열거하고 있지만, 관리기본법은 이에 관한 규정을 두고 있지 않다. 이러한 조치들은 남북의 합의가 필요한 사항이므로 국내법으로 규정하기에는 다소 무리가 있다.

평화기본법은 전쟁과 분단으로 인한 인도적 문제해결과 인권 개선, 인도주의와 동포애에 따른 북한 지원을 규정하고 있으나, 관리기본법은 남북한 사회문화적 교류협력 강화, 경제협력 방안 추진과 함께 북한에 대한 인도적 지원을 규정하고 있다(안 제9조). 이 법은 북한에 대한 지원도 인도적인 측면에서 가능하도록 규정하고 있다. 평화기본법은 서해5도 수역 공동 이용을 위한 남북어업협정, 남북공동어로구

역 사업, 중국어선 불법조업에 관한 대책을 규정하고 있으나 관리기본법은 이에 관하여 규정을 두지 않고 있다. 기본적으로 이 문제는 남북한 및 중국과 합의가 필요한 문제라고 생각된다. 따라서 이 법에서는 규정을 두지 않고 있다.

관리기본법은 평화기본법과 마찬가지로 수역의 실태조사(안 제10조), 해양생태환경 및 해양문화유산 관련 사업(안 제11조), 남북 교류협력 지원 사업(안 제12조)을 규정하고 있다. 정부가 서해5도에서 취할 조치로 서해5도 수역에서 조업 구역의 단계적 확장 및 조업 제한 조치의 단계적 해제, 항행 제한 조치의 단계적 해제, 서해5도 주민들의 이동의 자유와 경제활동의 제한에 대한 단계적 해제, 해양경찰청 관할권의 확대 등을 규정(안 제13조)한 것도 두 법안이 동일하다. 관리기본법은 평화기본법에서 남북 사이의 향후 합의가 필요하거나 다소 이상적인 내용을 배제하고 서해5도 수역에서 남한이 독자적으로 취할 수 있는 사항들을 담았다. 어찌 보면 다소 맥이 빠지는 내용의 법안이라고 볼 수 있지만 현 상황에서는 어쩔 수 없는 선택이 아닌가 생각된다.



**첨부자료 1 서해5도 수역 평화기본법**

정태욱/이석우 | 인하대 법전문 교수

4차 수정안 (2020/12/10)

내부 진행 참고사항

- 2020/10/07: 서해5도 수역 평화기본법 제정 관련 회의 (정태욱, 이석우)
- 2020/11/04: 서해 접경수역 기본법(가칭) 가이드라인 발표 (정태욱)
- 2020/11/24: 서해5도 수역 평화기본법 1차 초안 작성 (이석우)
- 2020/11/25: 검토 의견 (오승진, 정태욱, 최태현) 제시 및 서해5도 수역 평화기본법 1차 수정안 작성 (이석우)
- 2020/11/30: 검토 의견 (오승진) 제시 및 서해5도 수역 평화기본법 2차 수정안 작성 (이석우)
- 2020/12/01: 법안 2원화 ('서해5도 수역 평화기본법'과 '서해5도 수역 관리기본법') 논의 (이석우, 오승진, 정태욱)
- 2020/12/06: 서해5도 수역 평화기본법 3차 수정안 및 서해5도 수역 관리기본법 1차 초안 작성 (이석우, 오승진, 정태욱)
- 2020/12/10: 서해5도 수역 평화기본법 4차 수정안 및 서해5도 수역 관리기본법 2차 수정안 작성 (이석우, 정태욱)

**Ⅰ 제안이유**

서해5도 수역은 북방한계선(NLL)을 포함해 남북한과 중국의 중첩수역으로 국제법상 그 지위에 있어 논란이 있으며, 관할권 충돌의 위험이 상존하는 지역이다. 이미 남북한간 여러 차례 군사적 충돌과 대립을 경험한 바 있으며, 관할권 미확정의 상태를 악용한 중국의 불법어업 또한 성행하고 있는 지역이다. 결과적으로 남북한, 중국 등 다자간 복잡다기한 쟁점들이 상존하는 지역으로 그에 대응하는 다양한 국내법들이 해당 지역을 관할하고 있으나, 동북아의 변화하는 국제정세 및 국내적 수요 상황에 적절하게 대처하지 못하고 있다.

상존하는 위험이 있는 지역에 상주하고 있는 우리 국민의 안전과 보호, 그리고 그들의 생업을 보호하기 위한 여러 조치들이 서해5도 지원 특별법이란 형태로 존재하고 있으나, 이러한 특별법은 서해5도 수역을 분쟁수역으로 인정하고, 안보를 이유로 한 권익 제약을 전제한 상태에서, 그에 대한 보상을 추진한 법률이라고 할 수 있다. 따라서, 서해5도를 평화수역으로 만들어서 권익 제약 자체를 해소하려는 법제가 요구된다고 할 수 있다.

이러한 상황에서 정전협정의 원칙에 부합하면서, 10.4선언 및 판문점 선언의 실행을 위하여 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 목적으로 하는 기본법의 제정을 통해 한반도의 평화 정착에 기여하려고 한다.

**Ⅰ 주요내용**

- 가. 이 법은 정전협정의 원칙에 부합하면서, 10.4선언 및 판문점 선언의 실행을 위하여 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 목적으로 함 (안 제1조).
- 나. 이 법에서의 서해5도 수역이란 판문점 선언에서 합의된 북한 초도 이남, 남한 덕적도 이북의 수역으로서 서해의 북방한계선 이남의 대한민국 관할 수역을 의미한다. 이 법의 어떠한 규정도 서해의 북방한계선을 포함하여 서해5도 수역에 대한 남북한의 기존 합의를 해하는 것으로 간주되어서는 아니됨 (안 제3조)
- 다. 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용함 (안 제5조)
- 라. 통일부장관은 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위한 방안을 기획·수립·지원 및 추진하고 그 추진 기반을 마련하기 위해 국방부, 해양수산부, 행정안전부 등 관계 중앙행정기관의 장 및 인천광역시 등 지방자치단체의

첨  
부  
자  
료

- 장과 협의하여 서해5도 수역 기본계획을 수립 및 채택하여야 하며, 동 기본계획은 매2년마다 재검토함(안 제6조)
- 마. 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부 산하에 서해5도평화위원회를 두도록 함(안 제8조)
- 바. 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장과 관련된 사무를 관장하기 위해 통일부장관 소속으로 서해5도평화청을 설치함(안 제9조)
- 사. 정부는 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사와 협의하고 위원회의 심의·의결을 거쳐 수역을 구분하여 지정하고 그 보전과 개발·운영을 추진하거나 지원할 수 있음(안 제10조)
- 아. 정부는 서해5도 수역의 공동 이용을 도모하기 위하여 남북어업협정과 남북공동어로구역 사업을 추진함(안 제11조)
- 자. 정부는 서해5도에서 조업 제한 조치, 항행 제한 조치, 서해5도 주민들의 이동의 자유와 경제 활동의 제한에 대한 단계적 해제와 함께 해양경찰청의 관할권의 확대 조치를 취함(안 제15조)

법률 제 호

## 서해5도 수역 평화기본법

### 제1장 총칙

**제1조(목적)** 이 법은 1953년 7월 27일 국제연합군 총사령관과 북한군 최고사령관 및 중공인민지원군 사령원 사이에 맺은 한국 군사정전에 관한 협정의 원칙에 부합하면서, 2007년 10월4일 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 및 2018년 4월27일 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언의 실행을 위하여 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 목적으로 한다. 서해5도 수역에서의 이러한 목적을 위한 사업은 이 법에 따른 종합적인 계획하에 단계적이고 체계적으로 추진한다.

**제2조(기본원칙)** 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장은 다음 각 호의 기본 원칙에 따라 추진되어야 한다.

1. 군사적 긴장 완화를 통한 남북의 항구적인 평화와 화합의 증진
2. 교류협력 활성화를 통한 공동이익의 증진 및 남북공동번영의 추구
3. 개발 및 발전과 남북 접경수역의 공동 이용 도모
4. 국민의 생명·안전 보장 및 편의 제공
5. 해양환경 보전 및 해양자원의 보존
6. 국민의 인식 및 참여 제고를 통한 민족공동체 의식 고취

**제3조(용어의 정의 등)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “서해5도 수역”이란 판문점 선언에서 합의된 북한 초도 이남, 남한 덕적도 이북의 수역으로서 서해의 북방한계선 이남의 대한민국 관할 수역을 의미한다.
2. “서해5도”란 어선안전조업법 상 조업한계선 이북에 위치한 인천광역시 옹진군에 속하는 백령도·대청도·소청도·연평도·소연평도와 인근 해역을 말한다.
3. 이 법의 어떠한 규정도 서해의 북방한계선을 포함하여 서해5도 수역에 대한 남북한의 기존 합의를 해하는 것으로 간주되어서는 아니된다.

- 제4조(국가의 책무)** ① 정부는 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위한 사업(이하 "사업"이라고 한다)을 계획하고, 이를 이행하여야 한다. 정부는 예산의 범위에서 필요한 지원을 해야 한다.
- ② 정부는 ①항의 사업을 위한 지방자치단체와 민간의 활동을 적극 지원하고, 국민의 이해와 참여를 증진하기 위하여 다양한 국민참여 사업을 개발·시행하여야 한다.

**제5조(다른 법률과의 관계)** 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.

## 제2장 기본계획의 수립 및 채택

**제6조(기본계획)** ① 통일부장관은 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위한 방안을 기획·수립·지원 및 추진하고 그 추진 기반을 마련하기 위해 국방부, 해양수산부, 행정안전부 등 관계 중앙행정기관의 장 및 인천광역시 등 지방자치단체의 장과 협의하여 서해5도 수역 기본계획(“기본계획”)을 수립 및 채택하여야 한다. 기본계획은 매2년마다 재검토한다.

② 기본계획에는 서해5도 수역에 대한 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 평화 정착에 관한 사항
2. 남북 교류와 협력의 활성화를 위한 추진전략 및 주요 추진과제에 관한 사항
3. 주민들의 권익 보장에 필요한 조직과 재원에 관한 사항
4. 남북간 협력에 관한 사항
5. 국제적 협력에 관한 사항
6. 해당 지방자치단체의 역할에 관한 사항
7. 평화협력 추진에 관한 지역 주민 의견 청취 및 국민적 공론 형성에 관한 사항
8. 남북 공동 기념사업 추진에 관한 사항
9. 그 밖에 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위하여 필요한 사항

③ 통일부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 기본계획 수립·변경을 위한 관련 기초 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 협조를 요청받은 자는 특별한 사정이 없는 한 이에 따라야 한다.

1. 관계 중앙행정기관의 장
2. 관계 지방자치단체의 장
3. 관계 공공기관의 장
4. 이 법에 따라 지원을 받는 교육·연구기관 및 관련 단체

④ 통일부장관은 기본계획안을 수립하여 제8조에 따른 서해5도평화위원회의 심의·의결을 거쳐 확정한다.

⑤ 그 밖에 기본계획의 수립 및 채택에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제7조(연도별 시행계획)** ① 통일부장관은 기본계획을 시행하기 위하여 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 매년 수립하여야 한다.

② 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 기본계획을 토대로 연도별 시행계획을 작성하여 통일부장관에게 제출한다.

③ 통일부장관은 제2항에 따라 제출받은 시행계획을 제8조에 따른 서해5도평화위원회의 심의·의결을 거쳐 확정한다.

④ 통일부장관은 제2항에 따라 제출받은 시행계획에 관하여 필요한 경우 계획의 조정에 관한 의견을 제시할 수 있다.

⑤ 그 밖에 시행계획의 수립 및 시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제3장 위원회 및 주무관청 신설 등

**제8조(서해5도평화위원회)** ① 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위하여 통일부에 서해5도평화위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 중요 정책 및 제도 개선에 관한 사항
2. 기본계획 및 시행계획의 확정·변경 및 종합적 조정에 관한 사항

3. 중앙행정기관의 장 및 시·도지사와의 의견 조정에 관한 사항
4. 남북간 협력에 관한 사항
5. 국제적 협력에 관한 사항
6. 중요한 사항으로서 위원장이 회의에 부치는 사항
- ③ 위원회는 위원장 1명, 부위원장 2명을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성한다.
- ④ 위원장은 통일부장관이 되고, 부위원장 2명과 간사 1명을 둔다. 제9조에 따른 서해5도평화청장은 당연직 부위원장이 된다.
- ⑤ 위원은 다음 각 호의 사람으로 한다. 위촉위원은 10명 이내로 한다.
  1. 당연직위원 : 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원 및 관계 지방자치단체의 부단체장
  2. 위촉위원 : 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로서 위원장이 위촉한 사람
- ⑥ 위원회의 회의에서 심의할 안건을 사전에 검토하고, 위원회에서 위임한 사항, 그 밖에 위원장이 요구하는 사항을 처리하기 위하여 위원회에 서해5도평화실무위원회(이하 “실무위원회”라 한다)를 둔다.
- ⑦ 그 밖에 위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 제9조(서해5도평화청)** ① 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장 사무를 관장하기 위해 통일부장관 소속으로 서해5도평화청을 둔다.
- ② 통일부장관은 서해5도평화청의 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우, 관계 행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 「국가공무원법」 제2조제2항 및 「지방공무원법」 제2조제2항에 따른 공무원의 파견을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.
- ③ 그 밖에 서해5도평화청의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제4장 서해5도 수역의 평화정착

- 제10조(필요조치 추진 등)** ① 정부는 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사와 협의하고 위원회의 심의·의결을 거쳐 수역을 구분하여 지정하고 그 보전과 개발·운영을 추진하거나 지원할 수 있다.
- ② 정부는 서해5도 수역의 평화 정착을 위해 지정된 수역에서 다음과 같은 필요한 조치를 추진한다.
  1. 남북 평화와 공동이용 구역 확대를 추진한다.
  2. 남북 비무장화와 안전어로 보장을 추진한다.
  3. 민용 선박의 자유 항행을 보장한다.
- ③ 정부는 수역을 지정·조성 및 운영함에 있어서 서해5도 수역의 환경보호, 남북협력 증진, 국토의 균형발전 등을 고려하여 다음과 같은 필요한 조치를 추진한다.
  1. 지속가능한 이용·개발 및 보전을 위해 인간의 해양활동과 해양자원을 통합적으로 관리할 목적으로 공동의 해양공간계획을 수립한다.
  2. 해양 생태계 조사 및 보호 사업을 추진한다. 이와 관련하여 해양보호구역을 지정할 수 있다.
- ④ 정부는 남북간 및 국제적 협력을 통하여 다음과 같이 수역 지정·조성 및 운영 사업을 시행하거나 그 사업을 지원할 수 있다.
  1. 남북한 사회문화적 교류협력을 활성화함으로써 공동생활권과 민족동질성 회복을 위해 노력한다.
  2. 남북의 균형발전과 공동번영을 위한 경제협력 방안을 추진한다.
  3. 전쟁과 분단으로 인한 인도적 문제해결과 인권 개선을 위해 노력해야 한다. 인도주의와 동포애의 차원에서 북한에 대한 지원을 할 수 있다.
- ⑤ 그 밖에 수역의 지정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 제11조(남북어업협정과 공동어로구역 추진)** ① 정부는 서해5도 수역 공동이용을 위한 남북어업협정을 추진한다.
- ② 남북공동어로구역 사업을 추진한다. 남북공동어로구역 사업은 남북 균형발전과 공동번영의 원칙에 따라 수행한다.
- ③ 남북어업협정 및 남북공동어로구역 관련 협정에는 중국어선 불법조업에 관한 대책을 포함한다.

- 제12조 (실태조사)** ① 정부는 서해5도 수역의 보전과 평화적 이용 지원에 관한 정책 또는 계획의 수립·변경을 위하여 역사, 문화, 해양, 환경, 생태 등에 관하여 조사(이하 “실태조사”라 한다)할 수 있다.

- ② 정부는 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장, 공공기관의 장에게 실태조사에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장, 공공기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.
- ③ 정부는 남북간 및 국제적 협력을 통하여 서해5도 수역 전 지역에 대한 실태조사 사업을 시행하거나 그 사업을 지원할 수 있다.
- ④ 정부는 효율적인 실태조사를 위하여 필요하면 실태조사를 전문기관에 의뢰할 수 있으며, 실태조사의 결과를 국민에게 알리기 위하여 노력하여야 한다.
- ⑤ 그 밖에 실태조사와 관련하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제13조(해양생태환경 및 해양문화유산 관련 사업)** ① 정부는 서해5도 수역의 해양생태환경 및 문화적·역사적 유산을 보존·관리하고 그 가치를 국제사회에 널리 알리기 위하여 노력하여야 한다.  
 ② 그 밖에 서해5도 수역의 문화유산 등의 국외 선양 지원에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제14조 (남북 교류협력 지원)** ① 정부는 서해5도 수역내 남북 교류 협력 사업을 지원한다.  
 ② 정부는 남북 교류와 협력을 위한 남북 주민들의 왕래를 위하여 서해5도에 별도의 출입사무소를 설치한다.  
 ③ 정부는 서해5도 수역과 관련한 남북 교류와 협력을 위한 평화적 이용사업 시행을 지원한다.  
 ④ 정부 및 지방자치단체는 서해5도 수역과 관련한 남북 교류협력에 대하여 재정 지원을 할 수 있으며, 남북 협력기금을 사용할 수 있다.

## 제5장 권익 보장

**제15조(권익과 보상)** ① 정부는 서해5도 수역에서 다음과 같은 조치를 취한다.  
 1. 조업 구역의 단계적 확장 및 조업 제한 조치의 단계적 해제  
 2. 항행 제한 조치의 단계적 해제  
 3. 서해5도 주민들의 이동의 자유와 경제 활동의 제한에 대한 단계적 해제  
 4. 해양경찰청의 관할권의 확대  
 ② 서해5도 수역 평화 정착의 시기까지 서해5도 주민들의 권익 제약에 대한 적절한 보상을 한다. 서해5도 특별지원법에 의한 지원은 이 법률(안)이 말하는 보상으로 간주한다.

**제16조(안전 및 출입을 위한 지원)** ① 개인이나 단체가 서해5도 수역에 출입하거나 물품·장비의 반입·반출이 필요한 경우, 정부는 관련 절차가 신속하게 이루어질 수 있도록 관계기관에 필요한 협조를 요청하여야 한다.  
 ② 정부는 서해5도에서 통신 등의 기반 시설을 구축하고 추진하여야 한다.  
 ③ 정부는 서해5도에 출입하는 자의 신변을 보호하는 조치를 취해야 한다.

**제17조(국민 인식 제고와 참여)** ① 정부는 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 관한 국민의 관심 확대를 위하여 홍보 방안을 마련하여 시행할 수 있다.  
 ② 정부는 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 관한 국민의 이해와 참여를 증진하기 위하여 국민이 참여하는 사업을 개발·시행할 수 있다.  
 ③ 제2항에 따른 사업은 생태·환경을 훼손하지 아니하는 범위에서 시행하여야 하며, 구체적인 범위·종류 및 비용 징수 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제18조(전문인력의 양성)** ① 정부와 지방자치단체는 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 필요한 전문인력을 양성할 수 있다.  
 ② 통일부장관 및 관계 시·도지사는 적절한 인력과 시설 등을 갖춘 기관 또는 단체를 전문인력 양성기관으로 지정하여 필요한 교육 및 훈련을 실시하게 할 수 있다.  
 ③ 통일부장관 및 관계 시·도지사는 제2항에 따라 지정된 전문인력 양성기관에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 그 양성에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.  
 ④ 제2항에 따른 전문인력 양성기관의 지정 기준 및 절차 등은 대통령령으로 정한다.

**제19조(종합정보시스템 구축 및 운영)** ① 통일부장관은 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 관련된 정보를 종합적으로 관리하고, 유용한 정보를 제공하기 위하여 종합정보시스템을 구축·운영할 수 있다.

② 통일부장관은 종합정보시스템의 구축·운영을 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사, 공공기관의 장 등에게 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 자료제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 등은 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 한다.

③ 그 밖에 종합정보시스템의 구축 및 운영과 관련하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제20조(재정지원)** ① 정부 및 지방자치단체는 이 법에 따라 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위하여 시행하는 사업에 대하여 재정적 지원을 할 수 있다.

② 정부는 제1항의 사업을 지원하기 위하여 「남북협력기금법」에 따른 남북협력기금을 사용할 수 있다.

③ 제1항의 사업 중에서 위원회가 필요하다고 인정하는 경우 남북협력기금을 사용할 수 있다.

④ 그 밖에 재정지원에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제6장 사업의 시행 등

**제21조(사업시행자)** 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위한 사업의 시행자(이하 “사업시행자”라 한다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다.

1. 정부
2. 지방자치단체
3. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관
4. 「지방공기업법」에 따른 지방공기업
5. 대통령령으로 정하는 자격 요건을 갖춘 민간투자자
6. 「민법」 제32조에 따른 비영리 법인이거나 관련 법령에 따라 비영리 목적으로 설립된 단체

**제22조(사업의 시행승인)** ① 통일부장관(제21조제1호 및 제2호에 규정된 자는 제외한다)은 사업시행자에 대하여 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장과 협의를 거쳐 사업의 시행을 승인한다.

② 제1항의 규정에 따라 사업시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업계획과 첨부서류 등을 작성하여 통일부장관에게 제출하여야 한다.

③ 제1항에 따라 사업시행자가 승인 받은 사항을 변경하는 경우에는 통일부장관의 변경승인을 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 그러하지 아니하다.

④ 통일부장관은 제1항에 따라 사업의 시행을 승인하거나 제3항에 따라 사업의 변경을 승인한 때에는 그 사업시행계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 고시하여야 한다. 다만, 국방상 기밀에 관한 사항 및 남북협력을 위해 필요한 사항은 이를 제외하고 고시할 수 있다.

⑤ 통일부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 사업시행승인 또는 변경승인을 취소할 수 있다. 제3호의 경우에는 사업의 조정을 명령할 수 있다.

1. 사업의 시행을 승인받은 날로부터 2년 이내에 사업을 시작하지 아니한 경우
2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 승인을 받은 경우
3. 사정의 변경으로 사업을 계속적으로 시행할 수 없거나 현저히 공익을 해칠 우려가 있다고 인정되는 경우

⑥ 제21조제1호 및 제2호의 사업시행자가 사업을 시행하려는 경우에는 통일부장관과 협의하여 사업시행계획을 수립하여야 하며, 그 사업시행계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 고시하여야 한다.

⑦ 그 밖에 사업시행 신청 및 승인, 취소 및 조정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제23조(토지 등의 수용·사용)** ① 국가는 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 지원하고 그 추진 기반을 마련하기 위하여 필요한 경우에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에 따른 토지·물건 또는 권리를 수용하거나 사용할 수 있다.

② 토지 등의 수용·사용 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하며, 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다.

**제24조(공유수면의 점용·사용)** ① 국가는 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 지원하고 그 추진 기반을 마련하기 위하여 필요한 경우에는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제10조에 따라 공유수면을 점용·사용할 수 있다.

② 공유수면 점용·사용 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하며, 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」을 준용한다.

## 제7장 벌칙 등

**제25조(벌칙 적용에서 공무원 의제)** 서해5도평화위원회 위원 중 공무원이 아닌 위원은 그 직무상 행위와 관련하여 「형법」과 그 밖의 법률에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 본다.

**제26조(벌칙)** ① 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제20조에 따른 재정적 지원을 받거나 다른 사람으로 하여금 제20조에 따른 지원을 받게 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

② 이 법에 따른 업무와 관련하여 알게 된 군사 및 국가안보 등과 관련된 정보 또는 자료를 이 법에 따른 업무 외의 목적에 이용한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

③ 제1항의 미수범은 처벌한다.

## 부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

**첨부자료 2 서해5도 수역 관리기본법**

정태욱/이석우 | 인하대 법전문 교수

2차 수정안 (2020/12/10)

**내부 진행 참고사항**

- 2020/10/07: 서해5도 수역 평화기본법 제정 관련 회의 (정태욱, 이석우)
- 2020/11/04: 서해 접경수역 기본법(가칭) 가이드라인 발표 (정태욱)
- 2020/11/24: 서해5도 수역 평화기본법 1차 초안 작성 (이석우)
- 2020/11/25: 검토 의견 (오승진, 정태욱, 최태현) 제시 및 서해5도 수역 평화기본법 1차 수정안 작성 (이석우)
- 2020/11/30: 검토 의견 (오승진) 제시 및 서해5도 수역 평화기본법 2차 수정안 작성 (이석우)
- 2020/12/01: 법안 2원화 ('서해5도 수역 평화기본법'과 '서해5도 수역 관리기본법') 논의 (이석우, 오승진, 정태욱)
- 2020/12/06: 서해5도 수역 평화기본법 3차 수정안 및 서해5도 수역 관리기본법 1차 초안 작성 (이석우, 오승진, 정태욱)
- 2020/12/10: 서해5도 수역 평화기본법 4차 수정안 및 서해5도 수역 관리기본법 2차 수정안 작성 (이석우, 정태욱)

**Ⅰ 제안이유**

서해5도 수역은 북방한계선(NLL)을 포함해 남북한과 중국의 중첩수역으로 국제법상 그 지위에 있어 논란이 있으며, 관할권 충돌의 위험이 상존하는 지역이다. 이미 남북한간 여러 차례 군사적 충돌과 대립을 경험한 바 있으며, 관할권 미확정의 상태를 악용한 중국의 불법어업 또한 성행하고 있는 지역이다. 결과적으로 남북한, 중국 등 다자간 복잡다기한 쟁점들이 상존하는 지역으로 그에 대응하는 다양한 국내법들이 해당 지역을 관할하고 있으나, 동북아의 변화하는 국제정세 및 국내적 수요 상황에 적절하게 대처하지 못하고 있다.

상존하는 위험이 있는 지역에 상주하고 있는 우리 국민의 안전과 보호, 그리고 그들의 생업을 보호하기 위한 여러 조치들이 서해5도 지원 특별법이란 형태로 존재하고 있으나, 이러한 특별법은 서해5도 수역을 분쟁수역으로 인정하고, 안보를 이유로 한 권익 제약을 전제한 상태에서, 그에 대한 보상을 추진한 법률이라고 할 수 있다. 따라서, 서해5도를 평화수역으로 만들어서 권익 제약 자체를 해소하려는 법제가 요구된다고 할 수 있다.

이러한 상황에서 정전협정의 원칙에 부합하면서, 10.4선언 및 판문점 선언의 실행을 위하여 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 목적으로 하는 평화기본법의 제정을 통해 한반도의 평화 정착에 기여하려고 한다. 연장선상에서 남북한 법적인 구속력이 있는 합의가 전제가 된 상태에서 그 의미가 있는 평화기본법 제정과 동시에 남북한 법적인 구속력이 있는 합의가 없는 현재 상황에서 우리가 우리측 관할권 행사 구역 내에서 단독으로 추진할 수 있는 관리기본법 제정을 통해 한반도의 평화 정착에 실질적으로 기여하고자 한다.

**Ⅰ 주요내용**

- 가. 이 법은 정전협정의 원칙에 부합하면서, 10.4선언 및 판문점 선언의 실행을 위하여 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 목적으로 함 (안 제1조).
- 나. 이 법에서의 서해5도 수역이란 판문점 선언에서 합의된 북한 초도 이남, 남한 덕적도 이북의 수역으로서 서해의 북방한계선 이남의 대한민국 관할 수역을 의미한다. 이 법의 어떠한 규정도 서해의 북방한계선을 포함하여 서해5도 수역에 대한 남북한의 기존 합의를 해하는 것으로 간주되어서는 아니됨 (안 제3조)
- 다. 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용함

(안 제4조)

- 라. 통일부장관은 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위한 방안을 기획·수립·지원 및 추진하고 그 추진 기반을 마련하기 위해 국방부, 해양수산부, 행정안전부 등 관계 중앙행정기관의 장 및 인천광역시 등 지방자치단체의 장과 협의하여 서해5도 수역 기본계획을 수립 및 채택하여야 하며, 동 기본계획은 매2년마다 재검토함 (안 제5조)
- 마. 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부 산하에 서해5도평화위원회를 두도록 함 (안 제7조)
- 바. 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장과 관련된 사무를 관장하기 위해 통일부장관 소속으로 서해5도평화청을 설치함 (안 제8조)
- 사. 정부는 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사 및 협의회와 위원회의 심의·의결을 거쳐 수역을 구분하여 지정하고 그 보전과 개발·운영을 추진하거나 지원할 수 있음 (안 제9조)
- 아. 정부는 서해5도에서 조업 제한 조치, 항행 제한 조치, 서해5도 주민들의 이동의 자유와 경제 활동의 제한에 대한 단계적 해제와 함께 해양경찰청의 관할권의 확대 조치를 취함 (안 제13조)

법률 제 호

## 서해5도 수역 관리기본법

### 제1장 총칙

**제1조(목적)** 이 법은 1953년 7월 27일 국제연합군 총사령관과 북한군 최고사령관 및 중공인민지원군 사령원 사이에 맺은 한국 군사정전에 관한 협정의 원칙에 부합하면서, 2007년 10월4일 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 및 2018년 4월27일 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언의 실행을 위하여 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 목적으로 한다. 서해5도 수역에서의 이러한 목적을 위한 사업은 이 법에 따른 종합적인 계획하에 단계적이고 체계적으로 추진한다.

**제2조(기본원칙)** 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장은 다음 각 호의 기본 원칙에 따라 추진되어야 한다.

1. 군사적 긴장 완화를 통한 남북의 항구적인 평화와 화합의 증진
2. 교류협력 활성화를 통한 공동이익의 증진 및 남북공동번영의 추구
3. 개발 및 발전과 남북 접경수역의 공동 이용 도모
4. 국민의 생명·안전 보장 및 편의 제공
5. 해양환경 보전 및 해양자원의 보존
6. 국민의 인식 및 참여 제고를 통한 민족공동체 의식 고취

**제3조(용어의 정의 등)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “서해5도 수역”이란 판문점 선언에서 합의된 북한 초도 이남, 남한 덕적도 이북의 수역으로서 서해의 북방한계선 이남의 대한민국 관할 수역을 의미한다.
2. “서해5도”란 어선안전조업법 상 조업한계선 이북에 위치한 인천광역시 옹진군에 속하는 백령도·대청도·소청도·연평도·소연평도와 인근 해역을 말한다.
3. 이 법의 어떠한 규정도 서해의 북방한계선을 포함하여 서해5도 수역에 대한 남북한의 기존 합의를 해하는 것으로

간주되어서는 아니된다.

**제4조(다른 법률과의 관계)** 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.

## 제2장 기본계획의 수립 및 채택

**제5조(기본계획)** ① 통일부장관은 국방부, 해양수산부, 행정안전부 등 관계 중앙행정기관의 장 및 인천광역시 등 지방자치단체의 장과 협의하여 서해5도 수역 기본계획(‘기본계획’)을 수립 및 채택하여야 한다. 기본계획은 매2년마다 재검토한다.

② 기본계획에는 서해5도 수역에 대한 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 평화 정착에 관한 사항
2. 남북 교류와 협력의 활성화를 위한 추진전략 및 주요 추진과제에 관한 사항
3. 주민들의 권익 보장에 필요한 조직과 재원에 관한 사항
4. 남북간 협력에 관한 사항
5. 국제적 협력에 관한 사항
6. 해당 지방자치단체의 역할에 관한 사항
7. 평화협력 추진에 관한 지역 주민 의견 청취 및 국민적 공론 형성에 관한 사항
8. 남북 공동 기념사업 추진에 관한 사항
9. 그 밖에 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위하여 필요한 사항

③ 통일부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 기본계획 수립·변경을 위한 관련 기초 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 협조를 요청받은 자는 특별한 사정이 없는 한 이에 따라야 한다.

1. 관계 중앙행정기관의 장
2. 관계 지방자치단체의 장
3. 관계 공공기관의 장
4. 이 법에 따라 지원을 받는 교육·연구기관 및 관련 단체

④ 통일부장관은 기본계획안을 수립하여 제8조에 따른 서해5도평화위원회의 심의·의결을 거쳐 확정한다.

⑤ 그 밖에 기본계획의 수립 및 채택에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제6조(연도별 시행계획)** ① 통일부장관은 기본계획을 시행하기 위하여 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 매년 수립하여야 한다.

② 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 기본계획을 토대로 연도별 시행계획을 작성하여 통일부장관에게 제출한다.

③ 통일부장관은 제2항에 따라 제출받은 시행계획을 제7조에 따른 서해5도평화위원회의 심의·의결을 거쳐 확정한다.

④ 통일부장관은 제2항에 따라 제출받은 시행계획에 관하여 필요한 경우 계획의 조정에 관한 의견을 제시할 수 있다.

⑤ 그 밖에 시행계획의 수립 및 시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제3장 위원회 및 주무관청 신설 등

**제7조(서해5도평화위원회)** ① 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위하여 통일부에 서해5도평화위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 서해5도 수역과 관련하여 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 중요 정책 및 제도 개선에 관한 사항
2. 기본계획 및 시행계획의 확정·변경 및 종합적 조정에 관한 사항
3. 중앙행정기관의 장 및 시·도지사와의 의견 조정에 관한 사항
4. 남북간 협력에 관한 사항
5. 국제적 협력에 관한 사항
6. 중요한 사항으로서 위원장이 회의에 부치는 사항

- ③ 위원회는 위원장 1명, 부위원장 2명을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성한다.
- ④ 위원장은 통일부장관이 되고, 부위원장 2명과 간사 1명을 둔다. 제8조에 따른 서해5도평화청장은 당연직 부위원장이 된다.
- ⑤ 위원은 다음 각 호의 사람으로 한다. 위촉위원은 10명 이내로 한다.
  1. 당연직위원 : 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원 및 관계 지방자치단체의 부단체장
  2. 위촉위원 : 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로서 위원장이 위촉한 사람
- ⑥ 위원회의 회의에서 심의할 안건을 사전에 검토하고, 위원회에서 위임한 사항, 그 밖에 위원장이 요구하는 사항을 처리하기 위하여 위원회에 서해5도평화실무위원회(이하 "실무위원회"라 한다)를 둔다.
- ⑦ 그 밖에 위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제8조(서해5도평화청)** ① 통일부장관 소속으로 서해5도평화청을 둔다.

- ② 통일부장관은 서해5도평화청의 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우, 관계 행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 「국가공무원법」 제2조제2항 및 「지방공무원법」 제2조제2항에 따른 공무원의 파견을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.
- ③ 그 밖에 서해5도평화청의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제4장 서해5도 수역의 관리**

**제9조(필요조치 추진 등)** ① 정부는 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사와 협의하고 위원회의 심의·의결을 거쳐 서해5도 수역을 구분하여 지정하고 그 보전과 개발·운영을 추진하거나 지원할 수 있다.

- ② 정부는 수역을 지정·조성 및 운영함에 있어서 서해5도 수역의 환경보호, 남북협력 증진, 국토의 균형발전 등을 고려하여 다음과 같은 필요한 조치를 추진한다.
  1. 지속가능한 이용·개발 및 보전을 위해 인간의 해양활동과 해양자원을 통합적으로 관리할 목적으로 공동의 해양공간계획을 수립한다.
  2. 해양 생태계 조사 및 보호 사업을 추진한다. 이와 관련하여 해양보호구역을 지정할 수 있다.
- ③ 정부는 남북간 및 국제적 협력을 통하여 다음과 같이 수역 지정·조성 및 운영 사업을 시행하거나 그 사업을 지원할 수 있다.
  1. 남북한 사회문화적 교류협력을 강화한다.
  2. 남북의 균형발전과 공동번영을 위한 경제협력 방안을 추진한다.
  3. 정부는 북한에 대한 인도적 지원을 할 수 있다.
- ④ 그 밖에 수역의 지정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제10조(실태조사)** ① 정부는 서해5도 수역의 보전과 평화적 이용 지원에 관한 정책 또는 계획의 수립·변경을 위하여 역사, 문화, 해양, 환경, 생태 등에 관하여 조사(이하 "실태조사"라 한다)할 수 있다.

- ② 정부는 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장, 공공기관의 장에게 실태조사에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장, 공공기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.
- ③ 정부는 남북간 및 국제적 협력을 통하여 서해5도 수역 전 지역에 대한 실태조사 사업을 시행하거나 그 사업을 지원할 수 있다.
- ④ 정부는 효율적인 실태조사를 위하여 필요하면 실태조사를 전문기관에 의뢰할 수 있으며, 실태조사의 결과를 국민에게 알리기 위하여 노력하여야 한다.
- ⑤ 그 밖에 실태조사와 관련하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제11조(해양생태환경 및 해양문화유산 관련 사업)** ① 정부는 서해5도 수역의 해양생태환경 및 문화적·역사적 유산을 보존·관리하고 그 가치를 국제사회에 널리 알리기 위하여 노력하여야 한다.

- ② 그 밖에 서해5도 수역의 문화유산 등의 국외 선양 지원에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제12조 (남북 교류협력 지원)** ① 정부는 서해5도 수역내 남북 교류 협력 사업을 지원한다.

- ② 정부는 남북 교류와 협력을 위한 남북 주민들의 왕래를 위하여 서해5도에 별도의 출입사무소를 설치할 수 있다.

- ③ 정부는 서해5도 수역과 관련한 남북 교류와 협력을 위한 평화적 이용사업 시행을 지원한다.
- ④ 정부 및 지방자치단체는 서해5도 수역과 관련한 남북 교류협력에 관하여 재정 지원을 할 수 있으며, 남북 협력기금을 사용할 수 있다.

## 제5장 권익 보장

**제13조(권익과 보상)** ① 정부는 서해5도 수역에서 다음과 같은 조치를 취한다.

1. 조업 구역의 단계적 확장 및 조업 제한 조치의 단계적 해제
  2. 항행 제한 조치의 단계적 해제
  3. 서해5도 주민들의 이동의 자유와 경제 활동의 제한에 대한 단계적 해제
  4. 해양경찰청의 관할권의 확대
- ② 서해5도 수역 평화 정착의 시기까지 서해5도 주민들의 권익 제약에 대한 적절한 보상을 한다. 서해5도 특별지원법에 의한 지원은 이 법률(안)이 말하는 보상으로 간주한다.

**제14조(안전 및 출입을 위한 지원)** ① 개인이나 단체가 서해5도 수역에 출입하거나 물품·장비의 반입·반출이 필요한 경우, 정부는 관련 절차가 신속하게 이루어질 수 있도록 관계기관에 필요한 협조를 요청하여야 한다.

- ② 정부는 서해5도에서 통신 등의 기반 시설을 구축하고 추진하여야 한다.
- ③ 정부는 서해5도에 출입하는 자의 신변을 보호하는 조치를 취해야 한다.

**제15조(국민 인식 제고와 참여)** ① 정부는 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 관한 국민의 관심 확대를 위하여 홍보 방안을 마련하여 시행할 수 있다.

- ② 정부는 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 관한 국민의 이해와 참여를 증진하기 위하여 국민이 참여하는 사업을 개발·시행할 수 있다.
- ③ 제2항에 따른 사업은 생태·환경을 훼손하지 아니하는 범위에서 시행하여야 하며, 구체적인 범위·종류 및 비용 징수 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제16조(전문인력의 양성)** ① 정부와 지방자치단체는 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 필요한 전문인력을 양성할 수 있다.

- ② 통일부장관 및 관계 시·도지사는 적절한 인력과 시설 등을 갖춘 기관 또는 단체를 전문인력 양성기관으로 지정하여 필요한 교육 및 훈련을 실시하게 할 수 있다.
- ③ 통일부장관 및 관계 시·도지사는 제2항에 따라 지정된 전문인력 양성기관에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 그 양성에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
- ④ 제2항에 따른 전문인력 양성기관의 지정 기준 및 절차 등은 대통령령으로 정한다.

**제17조(종합정보시스템 구축 및 운영)** ① 통일부장관은 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 관련된 정보를 종합적으로 관리하고, 유용한 정보를 제공하기 위하여 종합정보시스템을 구축·운영할 수 있다.

- ② 통일부장관은 종합정보시스템의 구축·운영을 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사, 공공기관의 장 등에게 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 자료제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 등은 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 한다.
- ③ 그 밖에 종합정보시스템의 구축 및 운영과 관련하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제6장 사업의 시행 등

**제18조(재정지원)** ① 정부 및 지방자치단체는 이 법에 따라 시행하는 사업에 대하여 재정적 지원을 할 수 있다.

- ② 정부는 제1항의 사업을 지원하기 위하여 「남북협력기금법」에 따른 남북협력기금을 사용할 수 있다.
- ③ 제1항의 사업 중에서 위원회가 필요하다고 인정하는 경우 남북협력기금을 사용할 수 있다.
- ④ 그 밖에 재정지원에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제19조(사업시행자)** 사업을 시행할 수 있는 자(이하 “사업시행자”라 한다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자이다.

1. 정부
2. 지방자치단체
3. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관
4. 「지방공기업법」에 따른 지방공기업
5. 대통령령으로 정하는 자격 요건을 갖춘 민간투자자
6. 「민법」 제32조에 따른 비영리 법인이거나 관련 법령에 따라 비영리 목적으로 설립된 단체

**제20조(사업의 시행승인)** ① 통일부장관(제21조제1호 및 제2호에 규정된 자는 제외한다)은 사업시행자에 대하여 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장과 협의를 거쳐 사업의 시행을 승인한다.

- ② 제1항의 규정에 따라 사업시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업계획과 첨부서류 등을 작성하여 통일부장관에게 제출하여야 한다.
- ③ 제1항에 따라 사업시행자가 승인 받은 사항을 변경하는 경우에는 통일부장관의 변경승인을 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 그러하지 아니하다.
- ④ 통일부장관은 제1항에 따라 사업의 시행을 승인하거나 제3항에 따라 사업의 변경을 승인한 때에는 그 사업시행계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 고시하여야 한다. 다만, 국방상 기밀에 관한 사항 및 남북협력을 위해 필요한 사항은 이를 제외하고 고시할 수 있다.
- ⑤ 통일부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 사업시행승인 또는 변경승인을 취소할 수 있다. 제3호의 경우에는 사업의 조정을 명령할 수 있다.
  1. 사업의 시행을 승인받은 날로부터 2년 이내에 사업을 시작하지 아니한 경우
  2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 승인을 받은 경우
  3. 사정의 변경으로 사업을 계속적으로 시행할 수 없거나 현저히 공익을 해칠 우려가 있다고 인정되는 경우
- ⑥ 제19조제1호 및 제2호의 사업시행자가 사업을 시행하려는 경우에는 통일부장관과 협의하여 사업시행계획을 수립하여야 하며, 그 사업시행계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 고시하여야 한다.
- ⑦ 그 밖에 사업시행 신청 및 승인, 취소 및 조정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제21조(토지 등의 수용·사용)** ① 국가는 사업시행을 위하여 필요한 경우에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에 따른 토지·물건 또는 권리를 수용하거나 사용할 수 있다.

- ② 토지 등의 수용·사용 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하며, 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다.

**제22조(공유수면의 점용·사용)** ① 국가는 사업시행을 위하여 필요한 경우에는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제10조에 따라 공유수면을 점용·사용할 수 있다.

- ② 공유수면 점용·사용 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하며, 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」을 준용한다.

## 제7장 벌칙 등

**제23조(벌칙 적용에서 공무원 의제)** 서해5도평화위원회 위원 중 공무원이 아닌 위원은 그 직무상 행위와 관련하여 「형법」과 그 밖의 법률에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 본다.

**제24조(벌칙)** ① 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제18조에 따른 재정적 지원을 받거나 다른 사람으로 하여금 제18조에 따른 지원을 받게 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

- ② 이 법에 따른 업무와 관련하여 알게 된 군사 및 국가안보 등과 관련된 정보 또는 자료를 이 법에 따른 업무 외의 목적에 이용한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.
- ③ 제1항의 미수범은 처벌한다.

## 부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

첨부자료 3 서해5도수역 평화기본법과 관리기본법 대조표

	서해5도 수역 평화기본법	서해5도 수역 관리기본법	비고
제안 이유	<p>서해5도 수역은 북방한계선(NLL)을 포함해 남북한과 중국의 중첩수역으로 국제법상 그 지위에 있어 논란이 있으며, 관할권 충돌의 위험이 상존하는 지역이다. 이미 남북한간 여러 차례 군사적 충돌과 대립을 경험한 바 있으며, 관할권 미확정의 상태를 악용한 중국의 불법어업 또한 성행하고 있는 지역이다. 결과적으로 남북한, 중국 등 다자간 복잡다기한 쟁점들이 상존하는 지역으로 그에 대응하는 다양한 국내법들이 해당 지역을 관할하고 있으나, 동북아의 변화하는 국제정세 및 국내적 수요 상황에 적절하게 대처하지 못하고 있다.</p> <p>상존하는 위험이 있는 지역에 상주하고 있는 우리 국민의 안전과 보호, 그리고 그들의 생업을 보호하기 위한 여러 조치들이 서해5도 지원 특별법이란 형태로 존재하고 있으나, 이러한 특별법은 서해5도 수역을 분쟁수역으로 인정하고, 안보를 이유로 한 권의 제약을 전제한 상태에서, 그에 대한 보상을 추진한 법률이라고 할 수 있다. 따라서, 서해5도를 평화수역으로 만들어서 권의 제약 자체를 해소하려는 법제가 요구된다고 할 수 있다.</p> <p>이러한 상황에서 정전협정의 원칙에 부합하면서, 10.4선언 및 판문점 선언의 실행을 위하여 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 목적으로 하는 기본법의 제정을 통해 한반도의 평화 정착에 기여하려고 한다.</p>	<p>&lt;하기 항목 추가 이외 좌동&gt;</p> <p>...</p> <p>연장선상에서 남북한 법적인 구속력이 있는 합의가 전제가 된 상태에서 그 의미가 있는 평화기본법 제정과 동시에 남북한 법적인 구속력이 있는 합의가 없는 현재 상황에서 우리가 우리측 관할권 행사 구역 내에서 단독으로 추진할 수 있는 관리기본법 제정을 통해 한반도의 평화 정착에 실질적으로 기여하고자 한다.</p>	
주요 내용	<p>가. 이 법은 정전협정의 원칙에 부합하면서, 10.4선언 및 판문점 선언의 실행을 위하여 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 목적으로 함 (안 제1조).</p> <p>나. 이 법에서의 서해5도 수역이란 판문점 선언에서 합의된 북한 초도 이남, 남한 덕적도 이북의 수역으로서 서해의 북방한계선 이남의 대한민국 관할 수역을 의미한다. 이 법의 어떠한 규정도 서해의 북방한계선을 포함하여 서해5도 수역에 대한 남북한의 기존 합의를 해하는 것으로 간주되어서는 아니됨 (안 제3조)</p> <p>다. 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용함 (안 제5조)</p> <p>라. 통일부장관은 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위한 방안을 기획·수립·지원 및 추진하고 그 추진 기반을 마련하기 위해 국방부, 해양수산부, 행정안전부 등 관계 중앙행정기관의 장 및 인천광역시 등 지방자치단체의 장과 협의하여 서해5도 수역 기본계획을 수립 및 채택하여야 하며, 동 기본계획은 매2년마다 재검토함 (안 제6조)</p> <p>마. 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부 산하에 서해5도평화위원회를 두도록 함 (안 제8조)</p> <p>바. 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장과 관련된 사무를 관장하기 위해 통일부장관 소속으로 서해5도평화청을 설치함 (안 제9조)</p> <p>사. 정부는 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사 와 협의하고 위원회의 심의·의결을 거쳐 수역을 구분하여</p>	<p>&lt;하기 항목 추가 이외 좌동&gt;</p> <p>아. 정부는 서해5도 수역의 공동 이용을 도모하기 위하여 남북어업협정과 남북공동어로구역 사업을 추진함 (안 제11조)</p>	

	서해5도 수역 평화기본법	서해5도 수역 관리기본법	비고
	<p>지정하고 그 보전과 개발·운영을 추진하거나 지원할 수 있음 (안 제10조)</p> <p>아. 정부는 서해5도 수역의 공동 이용을 도모하기 위하여 남북어업협정과 남북공동어로구역 사업을 추진함 (안 제11조)</p> <p>자. 정부는 서해5도에서 조업 제한 조치, 항행 제한 조치, 서해5도 주민들의 이동의 자유와 경제 활동의 제한에 대한 단계적 해제와 함께 해양경찰청의 관할권의 확대 조치를 취함 (안 제15조)</p>		
제1장 총칙	<p><b>제1조(목적)</b> 이 법은 1953년 7월 27일 국제연합군 총사령관과 북한군 최고사령관 및 중공인민지원군 사령원 사이에 맺은 한국 군사정전에 관한 협정의 원칙에 부합하면서, 2007년 10월4일 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 및 2018년 4월27일 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언의 실행을 위하여 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 목적으로 한다. 서해5도 수역에서의 이러한 목적을 위한 사업은 이 법에 따른 종합적인 계획하에 단계적이고 체계적으로 추진한다.</p>	<p><b>제1조(목적)</b> 〈좌동〉</p>	
	<p><b>제2조(기본원칙)</b> 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장은 다음 각 호의 기본원칙에 따라 추진되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 군사적 긴장 완화를 통한 남북의 항구적인 평화와 화합의 증진</li> <li>2. 교류협력 활성화를 통한 공동이익의 증진 및 남북공동번영의 추구</li> <li>3. 개발 및 발전과 남북 접경수역의 공동 이용 도모</li> <li>4. 국민의 생명·안전 보장 및 편의 제공</li> <li>5. 해양환경 보전 및 해양자원의 보존</li> <li>6. 국민의 인식 및 참여 제고를 통한 민족공동체 의식 고취</li> </ol>	<p><b>제2조(기본원칙)</b> 〈좌동〉</p>	
	<p><b>제3조(용어의 정의 등)</b> 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. “서해5도 수역”이란 판문점 선언에서 합의된 북한 초도 이남, 남한 덕적도 이북의 수역으로서 서해의 북방한계선 이남의 대한민국 관할 수역을 의미한다.</li> <li>2. “서해5도”란 어선안전조업법 상 조업한계선 이북에 위치한 인천광역시 옹진군에 속하는 백령도·대청도·소청도·연평도·소연평도와 인근 해역을 말한다.</li> <li>3. 이 법의 어떠한 규정도 서해의 북방한계선을 포함하여 서해5도 수역에 대한 남북한의 기존 합의를 해하는 것으로 간주되어서는 아니된다.</li> </ol>	<p><b>제3조(용어의 정의 등)</b> 〈좌동〉</p>	
	<p><b>제4조(국가의 책무)</b> ① 정부는 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위한 사업(이하 “사업”이라고 한다)을 계획하고, 이를 이행하여야 한다. 정부는 예산의 범위에서 필요한 지원을 해야 한다.</p> <p>② 정부는 ①항의 사업을 위한 지방자치단체와 민간의 활동을 적극 지원하고, 국민의 이해와 참여를 증진하기 위하여 다양한 국민참여 사업을 개발·시행하여야 한다.</p>	<p>〈삭제〉</p>	
	<p><b>제5조(다른 법률과의 관계)</b> 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.</p>	<p><b>제4조(다른 법률과의 관계)</b> 〈좌동〉</p>	
제2장 기본 계획의 수립 및 채택	<p><b>제6조(기본계획)</b> ① 통일부장관은 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위한 방안을 기획·수립·지원 및 추진하고 그 추진 기반을 마련하기 위해 국방부, 해양수산부, 행정안전부 등 관계 중앙행정기관의 장 및 인천광역시 등 지방자치단체의 장과 협의하여 서해5도 수역 기본계획(‘기본계획’)을</p>	<p><b>제5조(기본계획)</b> ① 통일부장관은 국방부, 해양수산부, 행정안전부 등 관계 중앙행정기관의 장 및 인천광역시 등 지방자치단체의 장과 협의하여 서해5도 수역 기본계획(‘기본계획’)을 수립</p>	

	서해5도 수역 평화기본법	서해5도 수역 관리기본법	비고
	<p>수립 및 채택하여야 한다. 기본계획은 매2년마다 재검토한다.</p> <p>② 기본계획에는 서해5도 수역에 대한 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 평화 정착에 관한 사항</li> <li>2. 남북 교류와 협력의 활성화를 위한 추진전략 및 주요 추진과제에 관한 사항</li> <li>3. 주민들의 권익 보장에 필요한 조직과 재원에 관한 사항</li> <li>4. 남북간 협력에 관한 사항</li> <li>5. 국제적 협력에 관한 사항</li> <li>6. 해당 지방자치단체의 역할에 관한 사항</li> <li>7. 평화협력 추진에 관한 지역 주민 의견 청취 및 국민적 공론 형성에 관한 사항</li> <li>8. 남북 공동 기념사업 추진에 관한 사항</li> <li>9. 그 밖에 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위하여 필요한 사항</li> </ol> <p>③ 통일부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 기본계획 수립·변경을 위한 관련 기초 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 협조를 요청받은 자는 특별한 사정이 없는 한 이에 따라야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 관계 중앙행정기관의 장</li> <li>2. 관계 지방자치단체의 장</li> <li>3. 관계 공공기관의 장</li> <li>4. 이 법에 따라 지원을 받는 교육·연구기관 및 관련 단체</li> </ol> <p>④ 통일부장관은 기본계획안을 수립하여 제8조에 따른 서해5도평화위원회의 심의·의결을 거쳐 확정한다.</p> <p>⑤ 그 밖에 기본계획의 수립 및 채택에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>및 채택하여야 한다. 기본계획은 매2년마다 재검토한다.</p> <p>...</p> <p>&lt;이하 좌동&gt;</p>	
<p>제3장 위원회 및 주무 관청 신설 등</p>	<p><b>제7조(연도별 시행계획)</b> ① 통일부장관은 기본계획을 시행하기 위하여 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 매년 수립하여야 한다.</p> <p>② 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 기본계획을 토대로 연도별 시행계획을 작성하여 통일부장관에게 제출한다.</p> <p>③ 통일부장관은 제2항에 따라 제출받은 시행계획을 제8조에 따른 서해5도평화위원회의 심의·의결을 거쳐 확정한다.</p> <p>④ 통일부장관은 제2항에 따라 제출받은 시행계획에 관하여 필요한 경우 계획의 조정에 관한 의견을 제시할 수 있다.</p> <p>⑤ 그 밖에 시행계획의 수립 및 시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p><b>제6조(연도별 시행계획)...</b></p> <p>③ 통일부장관은 제2항에 따라 제출 받은 시행계획을 제7조에 따른 서해5도평화위원회의 심의·의결을 거쳐 확정한다.</p> <p>&lt;이하 좌동&gt;</p>	
	<p><b>제8조(서해5도평화위원회)</b> ① 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위하여 통일부에 서해5도평화위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.</p> <p>② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 중요 정책 및 제도 개선에 관한 사항</li> <li>2. 기본계획 및 시행계획의 확정·변경 및 종합적 조정에 관한 사항</li> <li>3. 중앙행정기관의 장 및 시·도지사와의 의견 조정에 관한 사항</li> <li>4. 남북간 협력에 관한 사항</li> <li>5. 국제적 협력에 관한 사항</li> <li>6. 중요한 사항으로서 위원장이 회의에 부치는 사항</li> </ol> <p>③ 위원회는 위원장 1명, 부위원장 2명을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>④ 위원장은 통일부장관이 되고, 부위원장 2명과 간사 1명을 둔다. 제9조에 따른 서해5도평화청장은 당연직 부위원장이 된다.</p> <p>⑤ 위원은 다음 각 호의 사람으로 한다. 위촉위원은 10명 이내로 한다.</p>	<p><b>제7조(서해5도평화위원회) ...</b></p> <p>④ 위원장은 통일부장관이 되고, 부위원장 2명과 간사 1명을 둔다. 제8조에 따른 서해5도평화청장은 당연직 부위원장이 된다.</p> <p>&lt;이하 좌동&gt;</p>	

	서해5도 수역 평화기본법	서해5도 수역 관리기본법	비고
	<p>1. 당면직위원 : 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원 및 관계 지방자치단체의 부단체장</p> <p>2. 위촉위원 : 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로서 위원장이 위촉한 사람</p> <p>⑥ 위원회의 회의에서 심의할 안건을 사전에 검토하고, 위원회에서 위임한 사항, 그 밖에 위원장이 요구하는 사항을 처리하기 위하여 위원회에 서해5도평화실무위원회(이하 "실무위원회"라 한다)를 둔다.</p> <p>⑦ 그 밖에 위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p><b>제9조(서해5도평화청)</b> ① 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장 사무를 관장하기 위해 통일부장관 소속으로 서해5도평화청을 둔다.</p> <p>② 통일부장관은 서해5도평화청의 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우, 관계 행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 「국가공무원법」 제2조제2항 및 「지방공무원법」 제2조제2항에 따른 공무원의 파견을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.</p> <p>③ 그 밖에 서해5도평화청의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p><b>제8조(서해5도평화청)</b> ① 통일부장관 소속으로 서해5도평화청을 둔다.</p> <p>&lt;이하 좌동&gt;</p>	
<p>제4장 서해 5도 수역의 평화 정착 / 제4장 서해 5도 수역의 관리</p>	<p><b>제10조(필요조치 추진 등)</b> ① 정부는 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사와 협의하고 위원회의 심의·의결을 거쳐 수역을 구분하여 지정하고 그 보전과 개발·운영을 추진하거나 지원할 수 있다.</p> <p>② 정부는 서해5도 수역의 평화 정착을 위해 지정된 수역에서 다음과 같은 필요한 조치를 추진한다.</p> <p>1. 남북 평화와 공동이용 구역 확대를 추진한다.</p> <p>2. 남북 비무장화와 안전으로 보장을 추진한다.</p> <p>3. 민용 선박의 자유 항행을 보장한다.</p> <p>③ 정부는 수역을 지정·구성 및 운영함에 있어서 서해5도 수역의 환경보호, 남북협력 증진, 국토의 균형발전 등을 고려하여 다음과 같은 필요한 조치를 추진한다.</p> <p>1. 지속가능한 이용·개발 및 보전을 위해 인간의 해양활동과 해양자원을 통합적으로 관리할 목적으로 공동의 해양공간계획을 수립한다.</p> <p>2. 해양 생태계 조사 및 보호 사업을 추진한다. 이와 관련하여 해양 보호구역을 지정할 수 있다.</p> <p>④ 정부는 남북간 및 국제적 협력을 통하여 다음과 같이 수역 지정·구성 및 운영 사업을 시행하거나 그 사업을 지원할 수 있다.</p> <p>1. 남북한 사회문화적 교류협력을 활성화함으로써 공동생활권과 민족동질성 회복을 위해 노력한다.</p> <p>2. 남북의 균형발전과 공동번영을 위한 경제협력 방안을 추진한다.</p> <p>3. 전쟁과 분단으로 인한 인도적 문제해결과 인권 개선을 위해 노력해야 한다. 인도주의와 동포애의 차원에서 북한에 대한 지원을 할 수 있다.</p> <p>⑤ 그 밖에 수역의 지정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p><b>제9조(필요조치 추진 등)</b> ① 정부는 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사와 협의하고 위원회의 심의·의결을 거쳐 서해5도 수역을 구분하여 지정하고 그 보전과 개발·운영을 추진하거나 지원할 수 있다.</p> <p>② 정부는 수역을 지정·구성 및 운영함에 있어서 서해5도 수역의 환경보호, 남북협력 증진, 국토의 균형발전 등을 고려하여 다음과 같은 필요한 조치를 추진한다.</p> <p>1. 지속가능한 이용·개발 및 보전을 위해 인간의 해양활동과 해양자원을 통합적으로 관리할 목적으로 공동의 해양공간계획을 수립한다.</p> <p>2. 해양 생태계 조사 및 보호 사업을 추진한다. 이와 관련하여 해양보호 구역을 지정할 수 있다.</p> <p>③ 정부는 남북간 및 국제적 협력을 통하여 다음과 같이 수역 지정·구성 및 운영 사업을 시행하거나 그 사업을 지원할 수 있다.</p> <p>1. 남북한 사회문화적 교류협력을 강화한다.</p> <p>2. 남북의 균형발전과 공동번영을 위한 경제협력 방안을 추진한다.</p> <p>3. 정부는 북한에 대한 인도적 지원을 할 수 있다.</p> <p>④ 그 밖에 수역의 지정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	
	<p><b>제11조(남북어업협정과 공동어로구역 추진)</b> ① 정부는 서해5도 수역 공동이용을 위한 남북어업협정을 추진한다.</p> <p>② 남북공동어로구역 사업을 추진한다. 남북공동어로구역 사업은 남</p>	<p>&lt;삭제&gt;</p>	

	서해5도 수역 평화기본법	서해5도 수역 관리기본법	비고
	<p>북 균형발전과 공동번영의 원칙에 따라 수행한다.</p> <p>③ 남북어업협정 및 남북공동어로구역 관련 협정에는 중국어선 불법 조업에 관한 대책을 포함한다.</p>		
	<p><b>제12조 (실태조사)</b> ① 정부는 서해5도 수역의 보전과 평화적 이용 지원에 관한 정책 또는 계획의 수립·변경을 위하여 역사, 문화, 해양, 환경, 생태 등에 관하여 조사(이하 “실태조사”라 한다)할 수 있다.</p> <p>② 정부는 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장, 공공기관의 장에게 실태조사에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장, 공공기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.</p> <p>③ 정부는 남북간 및 국제적 협력을 통하여 서해5도 수역 전 지역에 대한 실태조사 사업을 시행하거나 그 사업을 지원할 수 있다.</p> <p>④ 정부는 효율적인 실태조사를 위하여 필요하면 실태조사를 전문기관에 의뢰할 수 있으며, 실태조사의 결과를 국민에게 알리기 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>⑤ 그 밖에 실태조사와 관련하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p><b>제10조 (실태조사)</b> 〈좌동〉</p>	
	<p><b>제13조(해양생태환경 및 해양문화유산 관련 사업)</b> ① 정부는 서해5도 수역의 해양생태환경 및 문화적·역사적 유산을 보존·관리하고 그 가치를 국제사회에 널리 알리기 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>② 그 밖에 서해5도 수역의 문화유산 등의 국외 선양 지원에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p><b>제11조(해양생태환경 및 해양문화유산 관련 사업)</b> 〈좌동〉</p>	
	<p><b>제14조 (남북 교류협력 지원)</b> ① 정부는 서해5도 수역내 남북 교류 협력 사업을 지원한다.</p> <p>② 정부는 남북 교류와 협력을 위한 남북 주민들의 왕래를 위하여 서해5도에 별도의 출입사무소를 설치한다.</p> <p>③ 정부는 서해5도 수역과 관련한 남북 교류와 협력을 위한 평화적 이용사업 시행을 지원한다.</p> <p>④ 정부 및 지방자치단체는 서해5도 수역과 관련한 남북 교류협력에 대하여 재정 지원을 할 수 있으며, 남북 협력기금을 사용할 수 있다.</p>	<p><b>제12조 (남북 교류협력 지원) ...</b> ② 정부는 남북 교류와 협력을 위한 남북 주민들의 왕래를 위하여 서해5도에 별도의 출입사무소를 설치할 수 있다. 〈이하 좌동〉</p>	
제5장 권의 보장	<p><b>제15조(권익과 보상)</b> ① 정부는 서해5도 수역에서 다음과 같은 조치를 취한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 조업 구역의 단계적 확장 및 조업 제한 조치의 단계적 해제</li> <li>2. 항행 제한 조치의 단계적 해제</li> <li>3. 서해5도 주민들의 이동의 자유와 경제 활동의 제한에 대한 단계적 해제</li> <li>4. 해양경찰청의 관할권의 확대</li> </ol> <p>② 서해5도 수역 평화 정착의 시기까지 서해5도 주민들의 권익 제약에 대한 적절한 보상을 한다. 서해5도 특별지원법에 의한 지원은 이 법률(안)이 말하는 보상으로 간주한다.</p>	<p><b>제13조(권익과 보상)</b> 〈좌동〉</p>	
	<p><b>제16조(안전 및 출입을 위한 지원)</b> ① 개인이나 단체가 서해5도 수역에 출입하거나 물품·장비의 반입·반출이 필요한 경우, 정부는 관련 절차가 신속하게 이루어질 수 있도록 관계기관에 필요한 협조를 요청하여야 한다.</p> <p>② 정부는 서해5도에서 통신 등의 기반 시설을 구축하고 추진하여야 한다.</p> <p>③ 정부는 서해5도에 출입하는 자의 신변을 보호하는 조치를 취하여야 한다.</p>	<p><b>제14조(안전 및 출입을 위한 지원)</b> 〈좌동〉</p>	
	<p><b>제17조(국민 인식 제고와 참여)</b> ① 정부는 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 관한 국민</p>	<p><b>제15조(국민 인식 제고와 참여)</b> 〈좌동〉</p>	

	서해5도 수역 평화기본법	서해5도 수역 관리기본법	비고
	<p>의 관심 확대를 위하여 홍보 방안을 마련하여 시행할 수 있다.</p> <p>② 정부는 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 관한 국민의 이해와 참여를 증진하기 위하여 국민이 참여하는 사업을 개발·시행할 수 있다.</p> <p>③ 제2항에 따른 사업은 생태·환경을 훼손하지 아니하는 범위에서 시행하여야 하며, 구체적인 범위·종류 및 비용 징수 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>		
	<p><b>제18조(전문인력의 양성)</b> ① 정부와 지방자치단체는 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 필요한 전문인력을 양성할 수 있다.</p> <p>② 통일부장관 및 관계 시·도지사는 적절한 인력과 시설 등을 갖춘 기관 또는 단체를 전문인력 양성기관으로 지정하여 필요한 교육 및 훈련을 실시하게 할 수 있다.</p> <p>③ 통일부장관 및 관계 시·도지사는 제2항에 따라 지정된 전문인력 양성기관에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 그 양성에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.</p> <p>④ 제2항에 따른 전문인력 양성기관의 지정 기준 및 절차 등은 대통령령으로 정한다.</p>	<p><b>제16조(전문인력의 양성)</b> 〈좌동〉</p>	
	<p><b>제19조(종합정보시스템 구축 및 운영)</b> ① 통일부장관은 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 관련된 정보를 종합적으로 관리하고, 유용한 정보를 제공하기 위하여 종합정보시스템을 구축·운영할 수 있다.</p> <p>② 통일부장관은 종합정보시스템의 구축·운영을 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사, 공공기관의 장 등에게 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 자료제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 등은 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 한다.</p> <p>③ 그 밖에 종합정보시스템의 구축 및 운영과 관련하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p><b>제17조(종합정보시스템 구축 및 운영)</b> 〈좌동〉</p>	
	<p><b>제20조(재정지원)</b> ① 정부 및 지방자치단체는 이 법에 따라 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위하여 시행하는 사업에 대하여 재정적 지원을 할 수 있다.</p> <p>② 정부는 제1항의 사업을 지원하기 위하여 「남북협력기금법」에 따른 남북협력기금을 사용할 수 있다.</p> <p>③ 제1항의 사업 중에서 위원회가 필요하다고 인정하는 경우 남북협력기금을 사용할 수 있다.</p> <p>④ 그 밖에 재정지원에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p><b>제18조(재정지원)</b> ① 정부 및 지방자치단체는 이 법에 따라 시행하는 사업에 대하여 재정적 지원을 할 수 있다. 〈이하 좌동〉</p>	
제6장 사업의 시행 등	<p><b>제21조(사업시행자)</b> 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위한 사업의 시행자(이하 “사업시행자”라 한다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 정부</li> <li>2. 지방자치단체</li> <li>3. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관</li> <li>4. 「지방공기업법」에 따른 지방공기업</li> <li>5. 대통령령으로 정하는 자격 요건을 갖춘 민간투자자</li> <li>6. 「민법」 제32조에 따른 비영리 법인이거나 관련 법령에 따라 비영리 목적으로 설립된 단체</li> </ol>	<p><b>제19조(사업시행자)</b> 사업을 시행할 수 있는 자(이하 “사업시행자”라 한다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자이다. 〈이하 좌동〉</p>	
	<p><b>제22조(사업의 시행승인)</b> ① 통일부장관(제21조제1호 및 제2호에 규정된 자는 제외한다)은 사업시행자에 대하여 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장과 협의를 거쳐 사업의 시행을 승인한다.</p> <p>② 제1항의 규정에 따라 사업시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따</p>	<p><b>제20조(사업의 시행승인)</b> ...</p> <p>⑥ 제19조제1호 및 제2호의 사업시행자가 사업을 시행하려는 경우에는 통일부장관과 협의하여 사업시행계획</p>	

	서해5도 수역 평화기본법	서해5도 수역 관리기본법	비고
	<p>라 사업계획과 첨부서류 등을 작성하여 통일부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따라 사업시행자가 승인 받은 사항을 변경하는 경우에는 통일부장관의 변경승인을 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 그러하지 아니하다.</p> <p>④ 통일부장관은 제1항에 따라 사업의 시행을 승인하거나 제3항에 따라 사업의 변경을 승인한 때에는 그 사업시행계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 고시하여야 한다. 다만, 국방상 기밀에 관한 사항 및 남북협력을 위해 필요한 사항은 이를 제외하고 고시할 수 있다.</p> <p>⑤ 통일부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 사업시행승인 또는 변경승인을 취소할 수 있다. 제3호의 경우에는 사업의 조정을 명령할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 사업의 시행을 승인받은 날로부터 2년 이내에 사업을 시작하지 아니한 경우</li> <li>2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 승인을 받은 경우</li> <li>3. 사정의 변경으로 사업을 계속적으로 시행할 수 없거나 현저히 공익을 해칠 우려가 있다고 인정되는 경우</li> </ol> <p>⑥ 제21조제1호 및 제2호의 사업시행자가 사업을 시행하려는 경우에는 통일부장관과 협의하여 사업시행계획을 수립하여야 하며, 그 사업시행계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 고시하여야 한다.</p> <p>⑦ 그 밖에 사업시행 신청 및 승인, 취소 및 조정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>을 수립하여야 하며, 그 사업시행계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 고시하여야 한다.</p> <p>&lt;이하 좌동&gt;</p>	
	<p><b>제23조(토지 등의 수용·사용)</b> ① 국가는 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 지원하고 그 추진 기반을 마련하기 위하여 필요한 경우에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에 따른 토지·물건 또는 권리를 수용하거나 사용할 수 있다.</p> <p>② 토지 등의 수용·사용 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하며, 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다.</p>	<p><b>제21조(토지 등의 수용·사용)</b> ① 국가는 사업시행을 위하여 필요한 경우에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에 따른 토지·물건 또는 권리를 수용하거나 사용할 수 있다.</p> <p>&lt;이하 좌동&gt;</p>	
	<p><b>제24조(공유수면의 점용·사용)</b> ① 국가는 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 지원하고 그 추진 기반을 마련하기 위하여 필요한 경우에는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제10조에 따라 공유수면을 점용·사용할 수 있다.</p> <p>② 공유수면 점용·사용 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하며, 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」을 준용한다.</p>	<p><b>제22조(공유수면의 점용·사용)</b> ① 국가는 사업시행을 위하여 필요한 경우에는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제10조에 따라 공유수면을 점용·사용할 수 있다.</p> <p>&lt;이하 좌동&gt;</p>	
제7장 벌칙 등	<p><b>제25조(벌칙 적용에서 공무원 의제)</b> 서해5도평화위원회 위원 중 공무원이 아닌 위원은 그 직무상 행위와 관련하여 「형법」과 그 밖의 법률에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 본다.</p>	<p><b>제23조(벌칙 적용에서 공무원 의제)</b> &lt;좌동&gt;</p>	
	<p><b>제26조(벌칙)</b> ① 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제20조에 따른 재정적 지원을 받거나 다른 사람으로 하여금 제20조에 따른 지원을 받게 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>② 이 법에 따른 업무와 관련하여 알게 된 군사 및 국가안보 등과 관련된 정보 또는 자료를 이 법에 따른 업무 외의 목적에 이용한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>③ 제1항의 미수범은 처벌한다.</p>	<p><b>제24조(벌칙)</b> ① 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제18조에 따른 재정적 지원을 받거나 다른 사람으로 하여금 제18조에 따른 지원을 받게 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>&lt;이하 좌동&gt;</p>	

# 서울신문

1904년 7월 18일 창간 제25217호 5판

Seoul.co.kr

2021년 1월 15~16일 주말판

서울신문

2021년 1월 15일  
14면 (기획)

## 서해5도 수역 평화기본법



장전합정의 원칙에 부합하면서, 10.4선언 및 판문점 선언의 실행을 위하여 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 목적으로 하는 기본법의 제정을 통해 한반도의 평화 정착에 기여하고자 한다.  
(서해5도 수역 평화기본법(안) 제안이유 중에서)



이 법의 어떠한 규정도 서해의 북방한계선을 포함하여 서해5도 수역에 대한 남북한의 기존 합의를 해하는 것으로 간주되어서는 아니된다.  
(서해5도 수역 평화기본법(안) 제3조(용어의 정의 등) 중에서)



1. 정부는 서해5도 수역에서 다음과 같은 조치를 취한다.
  1. 조업 구역의 단계적 확장 및 조업 제한 조치의 단계적 해제
  2. 항행 제한 조치의 단계적 해제
  3. 서해5도 주민들의 이동의 자유와 경제 활동의 제한에 대한 단계적 해제
  4. 해양경찰청의 관할권의 확대
2. 서해5도 수역 평화 정착의 시기까지 서해5도 주민들의 권익 제구에 대한 적절한 보상을 한다.  
서해5도 특별지원법에 의한 지원은 이 법률(안)이 말하는 보상으로 간주한다.  
(서해5도 수역 평화기본법(안) 제3조(권익과 보상) 중에서)

(사)아시아국제법발전연구회  
Development of International Law in Asia  
<http://www.dila-korea.org>

(33.5-15.6)cm

서울신문

2021년 02월 25일  
04면 (종합)

## 서해5도 수역 관리기본법



연장선상에서 남북한 법적인 구속력이 있는 합의가 전제가 된 상태에서 그 의미가 있는 평화기본법 제정과 동시에 남북한 법적인 구속력이 있는 합의가 없는 현재 상황에서 우리가 우리측 관할권 행사 구역 내에서 단독으로 추진할 수 있는 관리기본법 제정을 통해 한반도의 평화 정착에 실질적으로 기여하고자 한다.  
(서해5도 수역 관리기본법(안) 제안이유 중에서)



이 법의 어떠한 규정도 서해의 북방한계선을 포함하여 서해5도 수역에 대한 남북한의 기존 합의를 해하는 것으로 간주되어서는 아니된다.  
(서해5도 수역 관리기본법(안) 제3조(용어의 정의 등) 중에서)



1. 정부는 서해5도 수역에서 다음과 같은 조치를 취한다.
  1. 조업 구역의 단계적 확장 및 조업 제한 조치의 단계적 해제
  2. 항행 제한 조치의 단계적 해제
  3. 서해5도 주민들의 이동의 자유와 경제 활동의 제한에 대한 단계적 해제
  4. 해양경찰청의 관할권의 확대
2. 서해5도 수역 평화 정착의 시기까지 서해5도 주민들의 권익 제구에 대한 적절한 보상을 한다.  
서해5도 특별지원법에 의한 지원은 이 법률(안)이 말하는 보상으로 간주한다.  
(서해5도 수역 관리기본법(안) 제3조(권익과 보상) 중에서)

(사)아시아국제법발전연구회  
Development of International Law in Asia  
<http://www.dila-korea.org>

(33.5-15.6)cm

서울신문

2021년 01월 15일  
01면 (종합)

서울신문

2021년 03월 17일  
31면 (오피니언)

## 서해 5도, 애달픈 서쪽 막내들



### 서해5도, 이젠 평화의 바다로

#### 서해5도를 다시 보다

서해 5도는 대다수 국민에게 잊혀져 가는 영토다. 해양수산부 공무원 피격 사건, 연평해전 등 남북 간 분쟁은 물론 중국 어선의 불법 조업이 횡행하는 곳으로 더 기억되는 곳이다. 한때 중국을 잇는 어업 중심지로 번영을 누렸던 서해 5도는 분단 이래 황해도에서 경기도, 인천으로 행정구역이 바뀌며 토착민과 피란민, 군인이 섞여 사는 변경지대가 됐다.

#### ●본지해양과기원 '서해5도' 재조명

서울신문과 한국해양과학기술원은 2021년을 열면서 갈등과 충돌의 서해 5도를 평화와 교류의 바다로 만들기 위한 어젠다를 연재를 통해 제시하고자 한다. 첫 화는 남북역사학자협의회의 이사장으로서 다양한 남북협력 사업을 이끌어 온 정태현 고려대 한국사학과 교수가 맡았다. 서해 5도의 역사적 의미를 조망하는 것을 시작으로 각 분야의 전문가들이 서해 5도를 다양한 시각에서 접근하고 미래지향적인 평화와 교류의 화두를 던진다.

#### ●전문가들 '미래지향적해법' 모색

연재에 참가하는 이석우 인하대 법학전문대학원 교수는 "명확한 국가 전략과 정책으로 서해 5도를 재정립할 시점"이라면서 "그것이 서해 5도의 평화는 물론 한반도의 통일로 가는 지름길"이라고 강조했다. 8화의 연재가 끝나면 서울신문과 한국해양과학기술원은 서해 5도를 '서해 평화지대'로 만들기 위한 구체적인 방안을 정리해 올해 중으로 제시한다.

강국진기자 betulo@seoul.co.kr

▶ 관련기사 14면

(6.6\*26.7)cm

#### 서울광장



임병선

논설위원 bsnim@seoul.co.kr

'서해 5도' 연재하며 부끄러워  
독도 못잡게 중요하데 무관심  
수역 갈등 관리에 취약한 우리  
평화의 공간으로 다시 설계를  
정부도 국민도 마음과 귀 열길

근처까지 접근했다. 서해를 내해(內海)로 만들려는 의도가 다분한 이른바 '서해공정'이 아닌가 의심스럽다. 중국 해경법은 자국 해역을 침범한 외국 선박에 대한 무기 사용권을 범제화했다. 갈등 관리에 취약한 한국이 아주 불리한 상황에 내몰릴 수 있어 정부 차원의 대비가 절실하다고 호소하고 싶다.

1994년 발효된 유엔해양법협약은 영해, 접속수역, 배타적 경제수역, 공해 등으로 모든 해역을 공간적으로 구분해 각 공간에서 연안국과 비연안국의 권리를 기능적으로 분배하는데, 서해 5도 수역은 국가의 관할권이 미치지 수역을 최소화하고, 남북한이 이해관계를 조정하면서 해당 수역을 통합적으로 관리하기 위한 방안을 강구하는 것이 필요하다는 점을 이번 기획은 보여 주었다. NLL이 어떻게 설정됐는지, 정전협정에서 유래한 남북한 해양 경계가 어떻게 확정됐는지 정확히 이해하는 일이 급선무다. 한반도 해양 질서의 안정적 관리 및 한반도 평화체제의 정

착을 위해 서해 5도 수역을 관리하고 활용하겠다는 인식 전환도 필요하다.

한반도 주변 해역과 접경 수역은 북극해와 남중국해, 태평양으로 이어지는 핵심 해로(海路)이자 군사활동 요충지로 변모하고 있다. 이런 상황에서 종합적인 해양법 정책의 운영 필요성이 절실하다는 점은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 또 서해 5도의 안보적 특수성과 중국 어선의 불법조업 피해를 보상하는 차원에서 행해지던 국가의 지원 체계를 한 단계 끌어올릴 필요성을 지적하지 않을 수 없다. 이런 맥락에서 서해평화선언, 서해 5도 수역 평화기본법, 그리고 관리기본법까지 법제화 프로세스를 제안한다.

이번 연재에서 '빠진' 대목도 있다. 국민들에게 이 문제의 심각성을 피부에 와닿게 알리고 깊고 다양한 학문 분야별 현장 조사를 꾸준히 해 백서를 발간하는 일이다. 백서는 국제법, 해양학, 정책학, 지역학 등 따로 나뉘어 진행된 연구를 통합하려는 취지다. 북한 연구는 NLL과 관련해서만 자료 조사가 이뤄진 점을 돌아봐 북한의 해양법 체계도 면밀히 들여다봐야 한다.

다음달 초 가장 멀리 있는 백령도를 시작으로 다섯 섬을 답사한다. 이번 연재의 후속 작업으로 다음달 27일 서울에서 세미나도 개최할 예정이다.

이번 연재에 통일부와 해양수산부, 인천광역시, 옹진군청에서도 상당한 관심을 보였다. 한 부처 관계자는 "우리가 해야 할 일인데"라면서 "이렇게 속도감 있게 문제 제기 및 백서 발간 준비 등에 나설지 몰랐다"고 말했다. 연재에 참여한 교수, 시민단체 활동가들은 입을 모으는데 독자와 중앙정부, 지방정부, 관련 공공기관 등이 귀 기울였으면 하고 바랄 뿐이다.

"독도에 대한 관심과 열정의 일부만이라도 서해 5도에 쏟아달라."

(16.7\*24.4)cm

# 협력에 웃고 포격에 운 서해... “평화경제 2막 돛 올려라”



서해 5도 가운데 하나인 대연평도에 2010년 11월 23일 오후 북한군의 공격으로 포연이 일고 있다. 서해 5도는 북한이나 중국과 분쟁의 공간으로만 인식돼 평화와 협력의 영역으로 확장해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

서울신문 DB

## 서해 5도를 다시 보다

### <1> 서해 5도 수난사와 가야 할 길

서해 5도와 주변 수역은 역사적으로 중국 산둥 반도를 마주 보며 사람, 상품, 문화가 왕래하던 교류의 중심지였다. 예성강 하류의 벽란도가 국제항구로 번성했다. '호너 심청'이 빠진 인당수로 백령도와 장산곶 사이가 끊히기도 한다. 이 수역에 지역을 넘나드는 거상이 존재했음을 보여준다. 서해 5도는 19세기 아편전쟁의 먹구름을 안고 유럽 선박들이 동아시아로 물러올 때도 주목됐다. 1816년 영국 애머스트 사절단이 중국을 방문했을 때 리라호 함정 비상 출은 해로 측량을 위해 백령군도에 들러 성경을 처음 전했다. 이듬해 '10일간의 조선행해기'(1817년, 김석중 옮김, 삼과공, 2000년)를 남겼다.

### ●바람 앞의 촛불 신세... 주변부 취급

공포로웠던 서해 5도는 분단체제 전환함, 연평도 사태가 보여주듯 북녘 해안포에 고스란히 노출된 지역이 돼버렸다. 북한 해안포 문이 열리더라도 주민들의 일상엔 바로 중지가 된다. 게다가 서해 5도 주민들은 점령지역에 산다는 이유로 재산권과 경제 활동에 제약을 받고 평균소득도 다른 지역보다 크게 떨어진다. 그런데도 서해 5도는 주변부 취급을 받아왔다. 1999년 1차 연평해전 이듬해 최초의 남북 정상회담인 2000년 6·15 공동선언의제에서도 빠질 정도였다.

### ●평화의 바다로 가는 길, 굴곡은 있기 마련

2차 연평해전 3년 뒤 남북은 2005년 7월 남북 수산협력심무협약에서 서해에 공동어로 수역을 정하기로 합의했다. 외국(중국) 불법 어선의 어로 방지 조치, 어획물 가공 및 유통에

대한 상호 협력 내용도 포함됐다. 뒤이어 남북 해운합의서와 부속합의서를 통해 남측이 북측에 개방한 제주해협을 통과한 북측 선박이 2005~2009년 사이에 42척에서 245척으로 급증했다.

2007년 10·4선언은 서해를 평화와 실리의 바다로 바꾸는 시발점이었다. 서해평화협력특별지대 합의는 민감한 해상경계선 문제를 건드리지 않고 해주특구 개발, 인천~해주 항로 활성화, 공동어로를 통한 호혜적 경제구조 형성, 한강하구 공동 개발 등 서해의 평화 정착과 경제협력 선순환을 제시했다.

2003년 개성공단이 삼을 뜨고 비무장지대문이 열렸다. 북한 군부대 역시 그만큼 뒤로 물러났다. 그러나 2008년 금강산관광 폐쇄, 2016년 개성공단 폐쇄 등을 거치면서 남북 관계는 이전으로 돌아갔다. 고착된 적대적 분단체제를 평화체제로 전환하는 과정이 순탄할 수는 없다.

1989년에도 그랬다. 경영 환경을 바꿔 남북경협-북방경제권을 구상한 정주영이 북한을 방문하고 돌아오지마자 색깔론이 득세했다. 당시 노태우 정부는 북방정책을 추진하면서도 냉전체제가 무너져가던, 절호의 기회에 분단 리스크를 돌파할 리더십도, 능력도 보이지 못했다. 결국 6·15선언까지 10여년이 더 소요됐다.

### ●적대관계를 공생관계로 바꾸는 국제사회

한반도만 지구에 마지막 남은 냉전지역으로 남아 있다. 자랑스러울 수 없다. 적대적 제로섬관계에서 평화의 플러스섬 관계로 남북 상황을 바꿔 지금보다 나은 환경을 후대에 물려주겠다는 문제의식이 마땅하다.

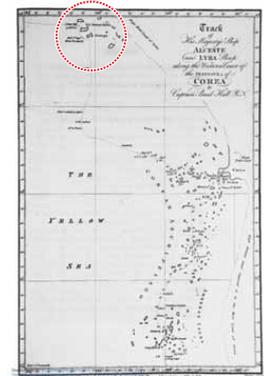
평화와 실리라는 국익을 위해 북한을 활용하는 방법을 끊임없이 상상하고 길을 찾아야 한다. 내 생각을 관철시키려면 먼저 상대의 머릿속으로 들어가야 한다. 눈을 바깥으로 돌려보

### 과거와 현재 '풍전등화' 서해 5도

천안함-연평도 사태때마다 위협 노출 주민 일상 멈추고 재산·경제 활동 제약 평화와 실리 출발된 2007년 10·4선언 금강산-개성공단 폐쇄... 남북 원점으로

### 미래 '공생관계' 모색

'안보의 항구' 해주가 무역항 변신하면 인천-영종도 특구 생산기지 원천 가능 중 경제특구도 서해 물려 발전 길 열려 학술조사-서해5도지침법안 등 준비



지도 왼쪽 위 빨간 원 안 'Sir James Hall's Groupe'로 표기된 곳이 백령군도다.

자, 국익 앞에 적대적 관계는 무상하다. 냉전체제가 극에 달했던 1972년 리처드 닉슨 미국 대통령은 한국전쟁 전장에서 '철저한 원수' 중국과 만났다. 중국의 핵무장 능력만 키워놓았던 중국 분쇄정책을 바꾼 것이다.

서해 5도처럼 해안 점령지대를 두고 합의한 사례도 있다. 한반도 못잡은 '불구대천 원수'인 요르단과 이스라엘은 1994년 10월 평화협정을 체결하고 분쟁 해역 아카비안에서의 상호 협력과 평화 공동 프로그램을 시작했다. 1996년 1월 두 나라는 '홍해 해양 평화공원'을 지정해 지역경제와 물유를 활성화시켰다. 상호호생태계의 순상 및 보호에 협력하면서 관광수입까지 늘었다.

### ●평화는 이익이 얽히야 굳어진다

한반도 평화경제 2막의 장소는 서해이다. 서해가 평화와 실리의 맺길 이 되려면 인천, 개성, 천다오와 가까운 평안남도 해주가 중요하다. 실제로 합의했다. 10·4선언 당시 노무현 대통령이 해주 특구를 제안했다. 오전에 김정일 국방위원장은 재미 한 마리 들어갈 듯 많이 군사 시설이 있어 어렵다고 말했다. 그러나 오후에 전격적으로 받아들였다. 북한도 서해 평화 정착에 대한 의지가 그만큼 절실했다.

백령도가 남측에 안보의 섬이라면, 해주는 북한에 안보의 항구다. 현 상태에서 해주는 무역항이 될 수 없다. 해주가 무역항으로 발전하고 광역 해상경제특구가 된다면, 인천에도 큰 이익이고 영종도 특구 생산기지도 가능하다. 20여km 떨어진 남북의 두 해상공단이 부업 관계로 경쟁력이 커지면 개성-해주-인천을 잇는 삼각 경제지대도 가능해진다.

중국의 경제특구 역시 서해 연안에 몰려 있다. 남북 서해 경제권이 형성되면 국제적 서해 경제권으로 커질 것이다. 그렇게 되면 낙후됐던 서해 중남부 지역도 경제 발전을 모색할 수 있

다. 큰 실리가 얽히면 경계선은 적대선이 아니라 평화선이 된다.

### ●새 역사는 작은 실천에서 시작된다

동북아시아는 미중 패권 다툼으로 해역 분쟁 가능성도 커졌다. 독도, 동해, 이어도, 서해, 북방한계선(NLL), 남부대륙붕(DDZ) 등 한반도 주변 해역과 점령 수역은 북극해와 남중국해, 태평양을 잇는 핵심 해로가 되고 있다. 지역 문제로만 안일하게 볼 문제가 아니다. 서해 5도 문제는 국가적 현안일 수밖에 없는데 우리는 많은 것을 놓치고 있다.

당장 서해 공동어로구역 지정은 어렵다. 대북 제재와 무관한 학술조사부터 시작하자. 한강하구 강화도에서 백령도에 이르는 해역의 생태계와 어족 자원, 기후, 수온 변화, 수심 등을 조사하여 향후 공동어로구역 및 평화수역, 어족 자원 보존지역 등을 지정할 때 기초자료로 활용 할 수 있다.

서해 5도 수역은 NLL을 포함해 한국, 북한, 중국 사이에 국제법에 관한 갈등 충돌 위험이 상존한다. 이것이 엄연한 현실이다. 남북 군사적 충돌 외 중측의 불법 어업이 활개친다. 우리 국내법은 변화하는 국제정세나 국내적 필요에 대응하지 못하고 있다.

서해 5도 지일특별법안은 권익 제약을 전제로 보상을 추진하는 법률안이다. 하루 빨리 서해 5도를 평화수역으로 만들어 권익이 제약될 소지를 해소해야 한다. 정전협정에 부합하면서 10·4선언과 문민점 선언 실행을 위해 서해 5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력 활성화, 주민들의 권익 보장을 위한 새로운 기본법 제정이 필요한 시점이다.

정태현 고려대 한국사학과 교수 (남북역사학자협의회 이사장) taehern@hmail.net



# 서해5도 수역 평화기본법



정전협정의 원칙에 부합하면서, 10·4선언 및 판문점 선언의 실행을 위하여 서해 5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 목적으로 하는 기본법의 제정을 통해 한반도의 평화 정착에 기여하라고 한다. (서해5도 수역 평화기본법(안) 제안이유 중에서)



이 법의 어떠한 규정도 서해의 북방한계선을 포함하여 서해5도 수역에 대한 남북한의 기존 합의를 해하는 것으로 간주되어서는 아니된다. (서해5도 수역 평화기본법(안) 제2조(용어의 정의) 등) 중에서)



1. 정부는 서해5도 수역에 다음과 같은 조치를 취한다.
  2. 조업 구역의 단계적 확장 및 조업 제한 조차의 단계적 해제
  3. 서해5도 주민들의 이동의 자유와 경제 활동의 제한에 대한 단계적 해제
  4. 해양경찰청의 관할구역 확대
- ② 서해5도 수역 평화 정착의 시기까지 서해5도 주민들의 권익 보장에 대한 적정한 보상을 한다.
- 서해5도 특별지방법정에 의한 지원은 이 법률(안)이 말하는 보상으로 간주한다. (서해5도 수역 평화기본법(안) 제15조(권익의 보상) 중에서)

# 해무 찾고 관측시설 부족... 서해5도 해양환경 인프라 ‘안갯속’

해양과학관측기지



1 웅진 소청초소 소청도 남쪽 37km 수심: 50m 2014년 완공



2 신안 가거초소 가거도 남서쪽 47km 수심: 15m 2009년 완공



3 이어(마라)초소 마라도 남서쪽 149km 수심: 41m 2003년 완공



그래픽 장미민 기자 mrkang@seoul.co.kr

## 서해5도를 다시 보라

### <2> 해양환경 특성과 관측의 어려움

지난해 9월 해양수산부 공무원 피격 사건 때 시신 발견 지점을 기준으로 언제 어디에서 그 공무원이 근무 중이던 선박에서 바다로 떨어졌는지 논란이 벌어졌다. 해양 유관기관들이 컴퓨터 예측모델 결과들을 제시했으나, 그 누구도 어느 것이 맞다고 얘기할 수 없다는 결론에 이르렀다. 명쾌한 답을 제공할 수 있는 관측정보가 축적돼 있지 않았기 때문이다.

서해 5도는 우리나라의 최점점에 위치해 있으며 북한의 갈등이 고조될 때마다 주민들의 일상은 큰 영향을 받는다. 남북 간 긴장을 틈탄 중국 어선들의 불법 조업도 주민들의 생계를 위협하고 있다. 해무가 자주 끼어 어로뿐만 아니라 이통에도 제약이 받는다. 서해 5도를 잇는 항로를 모니터링하는 해양관측시설은 턱없이 부족하다.

2019년 서해 5도의 어장 확정이 결정되면서 어획량도 증가하고 도민들의 조업 시간도 늘었다. 하지만 해양사고에 대한 위험도 덩달아 커지고 있다. 2015년 소청초 해양과학기지가 건설되면서 이 해역에 대한 해양관측시설이 확충됐지만 서해 5도는 동해와 남해에 견줘 과학적 관리를 위한 해양 인프라가 부족하다. 평화의 섬으로 나아가기 위해서는 이 해역의 현황을 제대로 파악하고 이해하는 것이 중요하다.

**기상환경** 서해 5도는 북서쪽으로 백령도, 대청도, 소청도가 있고 남동쪽에 연평도의 우도가 위치해 있다. 백령

도에 기상청의 종관기상관측소(ASOS)와 방재기상관측소(AWS)가 있어 (조미세먼지 관측도 수행하고 있다. 연평도에도 AWS와 (조미세먼지 관측소가 있다. 백령도의 연중 평균 기온은 섭씨 12도 정도이며 여름철 최고 30.5도, 겨울철 최저 영하 9.7도다. 연평도의 연평균 기온은 백령도와 같지만 여름철 최고 35.1도, 겨울철 최저 영하 10.3도 정도다.

백령도의 연간 해무 일수는 100일이며 소청초 기지에서도 비슷하게 관측된다. 남해 24일, 동해 15일, 서해가 46일 정도인 데 비해 상대적으로 빈도가 높다.

**해양환경** 조위는 백령도에서 약 4m, 연평도 6m 정도다. 소청초 해양과학기지는 4m 정도의 조차를 보인다. 유속은 소청초 및 연평도 해역에서 2.5노 정도로 매우 빨라 선박의 이동이나 어로에 지장을 초래한다.

남한의 한강, 임진강, 그리고 북한의 예성강 등으로부터 담수가 유입되는데 해양생태의 기초가 되는 영양염류가 매우 풍부한 곳이다. 해마다 5000t의 꽃게가 어획되며 국립수산과학원 서해수산연구소에 따르면 11목, 53종의 분류목과 자치어 15종이 보고됐다. 물범, 상괘이에 백상아리와 범고래도 종종 눈에 띈다.

하지만 서해 5도의 수산자원 분포에 대한 연구 역시 다른 바다에 견줘 많이 부족하다. 육상의 비무장지대(DMZ)처럼 어로 활동 등 민간인의 접근이 쉽지 않아 서해 5도는 국내에 보고되지 않은 생물종들이 많이 서식하는 것으로 알려져 있다.

국립해양생물자원원은 백령도에서 국내 대학, 연구소 등의 해양생물자원 기탁등록기관의

인원·서해5도 항로 수시로 ‘안갯 대기’ 북서쪽 백령도 해무 연간 100일 정도 소청도·연평도 해역 유속도 매우 빨라 어로활동 뿐 아니라 이동권 제약 잦아 풍부한 영양 염류로 해양생물 364종

**지정학적 불확실성... 학술적 접근 선행** 보안자료 미공개로 학술활동 큰 제약 장비 설치·관리도 현실적으로 어려워 남한선 첨단기술·자료분석 능력 제공 북한은 공동 관측 위한 문화 개방해야

분류 전문가 54명이 참여한 기온대 신종 및 미기록종 후보 16종을 포함한 364종의 해양생물을 확보했다고 발표하기도 했다. 2010년 11월 23일 북한이 서해 연평도에 포격을 가한 뒤 이듬해 8월 해양환경공단은 연평도 갯벌을 조사했다. 그 결과 모두 113종, 조라대에선 83종, 모두 148종의 대형저서동물이 분포하는 것이 확인됐다. 물체는 한 번 조사했을 때 13종이 출현한 것으로 확인됐다.

**해양관측** 서해 5도를 평화의 섬으로 남북이 잘 활용하기 위해서는 그 해역의 특성을 잘 이해하고 예측할 수 있어야 한다. 하지만 지정학적인 위험 때문에 해양과학 분야의 관측 및 연구 활동은 매우 제한적으로 수행되고 있다. 국립해양조사원에서는 백령도, 연평도에서 해양관측 부이와 조위관측

소를 운용 중이며 소청도 남쪽에는 소청초 해양과학기지가 설치돼 있다. 해수유동관측소는 소 연평도와 소청도에서 정보를 생산하고 있다. 국립수산과학원에서는 백령도에 실시간 해양환경 어장정보 정점을 운영 중이며, 기상청에서는 소청도에 레이더서파 망을 운영 중이다. 많지 않은 관측자료인데도 국가 보안이 필요한 자료들은 공개하지 않아 서해 5도를 이해하기 위한 학술활동 활성화에 걸림돌이 되고 있다.

해양관측에 많은 제약이 따르는데도 서해 5도에서는 천문조에 의한 흐름(조류)이 바람 및 전향력에 의한 흐름보다 우세한 특성이 있다. 따라서 조석 성분만을 고려한 해양 모델 계산만으로도 해수의 흐름 형태를 제한적으로 재현할 수 있어 해류 및 파랑 예측을 위한 수치모델 연구는 과거부터 수행돼 왔다. 최근에는 한강, 임진강 하구의 담수 배출량을 실시간으로 반영해 염분 및 수온 변화를 예측하고 수온과 기온의 차이를 비롯한 다양한 물리적 요인을 예측해 해무 발생을 예측하는 연구가 진행되고 있다.

해양수산부에서는 서해 5도를 포함한 국내 모든 연안에 300m급 해상도로 해양예측시스템을 운영해 조위, 유속, 수온, 염분, 파고, 파주기 등을 예측하고 있다. 특히 한강 하구부터 서해 5도를 포함하는 경기만 일대에 최소 격자 간격 10m 정도로 섬들 주변의 해양환경을 더욱 정밀하게 예측할 수 있는 연구가 계속되고 있다. 하지만 관측자료가 충분히 축적되지 않아 수치모델 예측 연구의 정확도를 떨어뜨리고 있다.

**연구방향** 서해 5도에 대한 자연환경 특성은 지정학적인 문제로 인해 본격적으로, 종합적으로 연구된 전례가 없

다. 하지만 서해 5도 해역은 경기만과 인접한 독특한 해양학적 특성 때문에 아주 중요한 곳이다. 서해 전체를 이해하고 예측하는 데 이 해역의 연구가 반드시 필요하다. 이런 이유로 10여 년 전 미국 해군연구소도 국내 여러 연구팀과 서해 5도를 광역으로 포함하는 경기만에 대한 공동 연구를 추진한 일이 있다. 따라서 남북한이 서해 5도를 평화의 섬으로 활용하기 위해서는 상호 협력하는 학술활동을 선제적으로 수행할 필요가 있다.

지금은 국가간 갈등이나 총들의 위협만큼 환경에 대한 화두가 중요하고 절실한 시대이기도 하다. 따라서 서해 5도의 평화적 공동 활용이라는 측면에서 지극히 가능한 개발이 반드시 전제돼야 한다. 해양의 활용으로 인해 해양환경에 나타나는 크고 작은 변화들이 앞으로 해양환경에 어떤 규모로 언제 어떻게 다시 영향을 돌려줄지 알 수 없는 일이기 때문이다. 이런 측면에서 남북한 양측이 모두 이익을 얻을 수 있도록 이 해역에 대한 학술적 접근이 먼저 이루어지는 것이 필요하다.

남한에서는 첨단 해양관측기술과 관리 능력, 그리고 자료 분석 능력을 제공하고 북한에서는 공동으로 관측할 수 있는 문호를 적극적으로 개방하는 것이 필요하다. 바다의 개성공단으로서 해 5도를 평화의 섬으로 이끌어 나갈 해양과학적 기초를 하루빨리 확보하는 것이 중요하다. 이 과정에서 서로가 얻게 되는 과학적 정보뿐만 아니라 협력을 통해 덩달로 신뢰라는 선물도 얻을 수 있을 것이다.

정진웅 한국해양과학기술원 해양재난·해해연구센터 센터장 jyjong@kiost.ac.kr



**출간 즉시 베스트셀러**

당신의 삶에 명상이 필요할 때

오직 너무나 담담하게 펼쳐진 곳, 그 유일한 공간을 찾아서

*The Headspace Guide to Meditation and Mindfulness*

윌 게이츠 지음 | 안진원 옮김

이 책이 당신에게 도움이 될지 궁금하다면, 이 책을 읽어보세요. "이것이 정말 천재적이에요!" - 엠마 왓슨

가슴속 깊은 곳의 나를 만나는 시간

## 내 삶의 빈틈으로 내 삶 전체를 채우다

*The Headspace Guide to Meditation and Mindfulness*

“내가 읽은 최고의 책 중 한 권!” - 빌 게이츠

“이건 정말 천재적이에요!” - 엠마 왓슨

앤디 매디슨 지음 | 안진원 옮김 | 365쪽 | 16,500원

스노우북스 TEL 031-927-9965 FAX 070-7589-0721 E-mail edit@sfbbooks.co.kr

Why 2014 Will Be The Year of Mindful Living

The Huffington Post by Carolyn Greig

Do you guys know about @Get\_Headspace? It's an app that teaches you how to meditate. It's kind of genius x

Emma Watson @emmawatson

4:01 PM - 3 Jul 2013

# 국지전·불법조업·고립 '희생의 굴레'... “서해5도 사는 게 죄인가”

## 서해5도를 다시 보자

### (3) 바다와 어린이들의 삶

물순환을 제거한 사굴에 물을 붓고 폭 짙으면 뽕알고 하얀 국물이 우러나온다. 우러낸 국물은 소금, 파, 후추를 적당히 넣어서 먹으면 된다. 대한민국 바다에도 서해 5도를 넣으면 어김없이 폭고아낸 안보의 국물이 진하게 나온다. 이 역시 '북한'이라는 소금으로 간을 맞춰 먹으면 된다.

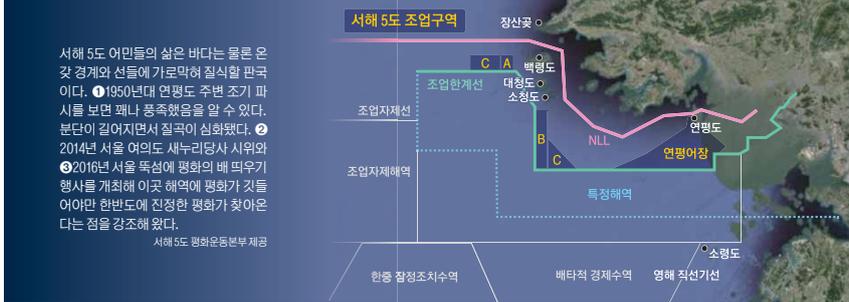
사굴과 서해 5도 모두 빠글이 으스러지고 빠지도록 폭고아야 한다. 이만저만한 정성이 들어가지 않으면 맛이 제대로 나오지 않기 때문이다. 구멍 뚫린 사굴은 버려지지만, 서해 5도는 누군가에게 '안보'의 성지라는 훈장을 받았다. 사람들의 해에 기억된 훈장의 맛은 어느새 익숙해졌고 쉽게 우려먹을 수 있게 됐다. 그러나 이 맛은 반드시 희생을 동반한다. 그 바다에는 피와 눈물도 담겨 있기 때문이다.

서해 5도는 1·2차 연평해전, 대청해전, 전안함 사건, 연평도 포격 등 국지전으로 인한 생명의 위협과 중국어선 불법조업으로 인한 생계의 문제, 외부와의 고립으로 인한 생활의 어려움이 있는 지역이다. 젊은 장병들도 많다. 누군가의 소중한 아들이다. 군사적 분쟁이 계속된다면, 그 아들의 아들이 또다시 아버지가 서 있는 자리를 지켜야 한다. 이 순간에도 아들을 보낸 누군가의 어머니는 아들의 무사 안녕을 기원하고 있을 것이다. 주민과 군인들 모두 국가와 국민을 위해 희생을 하고 있다.

역사적으로 이곳은 지정학적 특성상 사해 연안 방비를 위한 군사적 요충지이자 한국과 중국을 잇는 해로의 요지였다. 또한 바다는 수심이 얕고 조강이 서너 모래와 플랑크톤으로 인해 어족자원이 풍부하다. 어민들은 평상시 어업을 기반으로 생활하면서 전쟁, 해적선 출몰 등 위기 상황이 발생할 때마다 군병으로서 또 하나의 의무를 지니고 살아왔다.

일제강점기에는 선진 조업기술이 들어오면서 서해 5도의 조업 환경에 많은 변화가 일어났다. 연평도 조기 파시 때처럼 어선과 상선이 많을 때는 2000~3000척에 달했다. 하지만 실질적인 어익은 모두 일본인이 가져갔다.

한국전쟁 이후 5도서 어민들에게 영향을 미친 결정적 사건은 세 가지로 볼 수 있다. 첫 번째로 유엔에 의한 군사정전협정이다. 국방부가 편찬한 '6·25 전쟁사 9'에 따르면 "가래 목적상 유엔군도... 응징과 연안방도가 계속 공산군 측의 통제하에 놓이는 것에 동의해도 좋다"고 했다. '버려진 응징반도'는 분쟁의 바다를 열대했고



북방한계선(NLL) 갈등으로 이어졌다. 어민들에게도 안보에 따른 규제의 족쇄가 채워졌다.

두 번째는 2000년에 체결한 한중 어업협정이다. 협정문 제9조에는 "잠정조치수역 북단에 위치한 일부수역, 과도수역 이남에 위치한 일부수역에 대해서는 별도의 합의가 없는 한 현행 어업활동을 유지하며 어업에 관한 자국의 법령을 타방 제약당사자의 국민과 어선에 대해 적용하지 아니한다"고 명시돼 있다. 사실상 주권을 강제로 행사할 수 없다. 때문에 정부는 문제가 생길 때마다 "중국 외교적 대응 강화", "해경의 단속 강화", "차별 견화" 등 세 가지 구두선반만 못하고 있다.

중국 어선의 약탈과 불법은 조선시대 이전부터 일제강점기를 제외하고 지금까지 계속되고 있다. 조선 후기 조약을 내세워 국내 어업 영역

한국전쟁 이후 군사정전협정 '족쇄' 한중어업협정 및 주권 강제행사 못해 중국 어선의 약탈·불법은 오래된 숙제 안보 이유로 47년간 야간항행도 금지

NLL영해 헌법소원 등 목소리 내기도 정부서 기본권 회복 위한 행동 나서야

을 무법적으로 확장해 나갔다. 이 과정에서 생존권을 위협받은 어민들은 스스로 의외와 직접 충돌했다. 1884년 백령도에서 벌어진 '정국인 삼상-강도 사건'은 두 나라의 외교 문제로 비화했으나 결국 백령도 어민만 억울하게 호소했고 관철사는 유배됐다. 조선의 왕은 백성을 죽인

으로써 안위를 지켰다.

지난해 제정된 '어선안전조업법'에 대해 어민들이 강력히 규탄하며 시위를 한 적이 있다. 이유는 5도서 어민들을 군사 통제 대상이자 행사 처벌 대상자로 인식하는 정부에 대한 분노이다. 오랜 기간 중국 어선의 노략질에 재산권이 침탈되는 것을 무력하게 보면서 살았다. 그런데도 고향을 떠나지 않고 지금까지 가족의 생계와 생존을 위해 참고 견디며 살아왔다.

힘없는 선대어민은 생존을 위해 권력에 순응하며 눈치를 보며 사는 것 외에는 별 도리가 없다고 여겼다. 국가 정책에 대해 불만을 나타내면 간첩죄로 몰릴 수도 있다는 불안감에 위축되는 듯이 살아왔다. 북한에 인접한 "서해 5도에 태어나거나 사는 게 죄라던 죄자" 하고 하루하루를 버텨 왔다. 지식들에게는 "나중에 섬에 살

지 말아라. 물로 나가 대한민국 국민으로 떳떳하게 살아라"라고 말하면서 거친 풍랑을 헤쳐 바다에 몸을 던진 사람들이었다.

세 번째는 연평도 포격사건이다. 당시 겁에 질린 1300여명의 주민이 터전을 버리고 어선 등을 타고 긴급히 섬을 떠났다. 한국전쟁 이후 첫 대규모 국민 피난이었다. 그해 겨울 정부가 그들에게 마련해 준 첫 거처는 인천 연안부두 근처 짐질방이었다. 주민들은 집단 이주를 요구했다. 정부는 "NLL을 사수하려는 우리 국방안보정책 상으로도 주민들을 빠져나오게 하는 지원 대책을 하는 것은 저희들이 해서는 안 된다고 본다"며 피난 나온 지 한 달도 안 되는 주민들에게 섬으로 다시 돌아가라고 충고했다. 청상없는 감옥에 다시 치넣은 것이나 마찬가지였다.

긴 세월 연평도 5도 어린이들의 하루는 24시간이 아닌 12시간이었다. 안보를 이유로 47년 동안 여학생이나 어선 등의 야간 항행이 금지됐고 조업의 자유와 이동권을 제약받으며 살아 왔다. 어민들은 스스로 권리를 찾기 위해 해상시위, 중국 어선 나포, NLL 영해 헌법소원, 분단 후 최초 한강 뱃길 기거, 해상 파시, 어장 확장을 위한 평화 깃발 게양 등 안보 민주화와 평화 경제화를 위한 다양한 활동을 펼쳤다.

평화와 안보 모두 생존과 안전의 문제를 다루고 있지만 우리나라는 분단으로 인한 이념 갈등이 오랫동안 이어지면서 정치적 의미를 많이 내포하고 있다. 대체로 진보 정권은 평화를, 보수 정권은 안보를 앞세우고 있다. 그러나 평화와 안보 모두 법률과 철학처럼 섬의 기질처럼 왔다 갔다 했다. 자선 시간 흔들림 없이 이 자리에서 있었던 건 바로 어민들이다.

이들에게 중요한 것은 물때를 알고 적시에 바다로 나가어민 고기를 잡을 수 있다는 사실이다. 그리고 목숨을 담보로 하루하루를 살아가는 것이다. 이런 인내와 희생은 계속 이어져 왔다. 누군가는 이들이 섬에 사는 일만으로도 애국하는 일이라고 한 적도 있다. 정부는 어민들에게 최소한의 예의를 지켜야 한다. 그들이 헌신적 의무를 다해도, 정부의 의무를 다해야 한다.

대한민국 건국 이래 역대 정권 모두 어민들에게 수많은 약속을 했다. 그들은 더이상 새로운 약속을 요구하지 않는다. 이미 여러 차례 밝힌 약속에 부합하는 행동을 하라는 것이다. 어민들에게 평화는 생존이며 자유다. 이런 목소리는 인권이자 또 다른 주권의 표현이다. 이분들에게서 희생의 굴레를 벗겨 주고 대한민국 국민 누구나 누리는 기본권을 회복시켜줘야 한다.

조현근 서해5도평화운동본부 정책위원 hgho1975@gmail.com



# 비대면 시대 기술 트렌드와 이슈 총정리!

KAIST FUTURE STRATEGY 2021



# 카이스트 미래전략 2021

KAIST 문세미래전략대학원 미래전략연구센터  
9600 | 1월 25,000원

## 위드 코로나 시대, "현실에서 가상으로, 접촉에서 접촉으로"

방역과 비대면이 일상이 된 대격변의 시기, 기회는 어디에 있으며 어떻게 미래를 준비해야 하는가? V자형 경기 회복 시나리오, 심화되는 미중 다툼, 혼합형 실로 도약하는 가상세계까지, 코로나로 앞당겨진 디지털 대전환 시대를 대비하라.

- ◆ 가속화하는 AI 트랜스포메이션, 집 도시 일상의 스마트화 일상의 모든 영역에서 디지털 전환이 일어난다. 교육, 의료, 정치, 문화까지 시가 적용될 분야와 범위, 활용과 전략.
- ◆ 원격근무 시대의 일과 문화 업무 전연이 디지털화되고 원격화되는 단계, 혁신성과 창조성 발현을 위한 온라인 워크와 오프라인 워크의 결합과 조직문화의 변화 제안.
- ◆ 데이터 알고리즘, 딥페이크, 진짜 같은 가짜 딥페이크는 없는 사실을 만들어내고, 소셜미디어의 추천 알고리즘은 확증편향에 빠지게 한다. 사회 양극화 문제와 갈등 관리 과제, 해결 방안.
- ◆ 사회, 기술, 환경, 인구, 정치, 경제, 자원 분야 STEPPER 전략 '코로나와 함께' 사는 시대, 기술발전과 사회 변화의 관점에서 진단한 가장 객관적이고 통찰적인 변화 전략.

KAIST 문세미래전략대학원 미래전략연구센터 국내 최초의 미래 연구·교육기관, 국가미래전략 정보포럼을 개최하여 미래전략 보고서 '문세로트'를 발행하고 있다. 2019년에는 KAIST '국가미래전략' 교과목으로 발전했다.

KAIST FUTURE STRATEGY 2021 TEL: 031)955-3100 www.wmf.kaist.ac.kr

# 400해리 바다 마주한 한중일... 뒤엎힌 해역 경계선 질서 찾아라

**선한5도**를 다시 보라 <4> 백령도에서 대화퇴까지 경계선의 충돌



대양 끝기를 차근차근 이행하고 있는 중국이 지난해 9월 15일 산둥반도 인근 해상에서 상업위성 지린(吉林) 1호 가오분(高分) 03그룹 위성들을 535km 상공의 태양동기궤도까지 운반하기 위해 창정(長征) 11호 로켓을 쏘아올리고 있다. 신화 통신 자료사진 연합뉴스

한반도 주변 해역 명확한 경계선 못 그려  
한중일 관할 해역 중첩에 갈등 지속돼  
中 해양공기력 서해전역 광역조사 도발  
日 제주도 남부수역 조사 이상징후 감지  
주변국 공세에 NLL 법적 안정성 '위태'  
해양위협에 즉각 대응할 모델 구축해야

대한민국이 관할하는 바다 면적은 43만 7000㎢다. 육지 면적 10만 266㎢의 4.4배가 된다. 백령도에서 이어도를 거쳐 독도와 대화퇴에 이른다. 해양활동과 항행, 어업과 광물자원의 원천이자 우리나라를 산유국의 반열에 올려놓을 바로 그곳이다. 바다에서 이득을 얻기 위해 각국은 경계선을 확정해야 하는데 한반도 주변 해역은 여러 이유로 명확한 경계선을 갖지 못한 채 여러 경계선들이 복잡하게 얽혀 있다. 적지 않은 이들이 국경으로 여기는 북방한계선(NLL)도 실은 아주 불안정하다.

### ● 경계의 부재, 바다가 위험하다

1974년 한국과 일본이 합의한 북부대륙붕 경계선을 제외하고, 우리 주변 수역에는 합의된 해양경계선이 없다. 실타래처럼 복잡하게 얽힌 지도 위의 선들은 어느 것도 '내 것'인 것이 없다. 주변국과 어업, 석유 가스 등을 임시 관리하기 위한 구역일 뿐이다. 일방의 의지가 있으면 언제든 종료할 수 있다.

관할 해역 역시 가상의 중간선을 통해 산출한 결과다. 따라서 일반적으로 "내 바다"에 들어오지 말라고 하는 것도 어렵다. 1982년 채택돼 1994년 발효된 유엔해양법협약의 결과다. 협약은 연안국에 200해리 배타적경제수역(EEZ)을 선포할 수 있도록 했으나 한국과 중국, 일본이 마주 보는 바다는 400해리가 되지 않는다. 각국의 주장이 중첩되고 갈등이 발생하는 이유다. 매년 중국과 해양경계 확정 회담을 진행하고 있으나, 조정하기 쉽지 않다. 그나마 일본과의 협상은 2010년 이후 지지됐다.

어선에서 시작한 불법행위는 해양조사선과 정부 선박, 군함의 기동훈련으로 이어진다. 한반도가 북극해와 남중국해, 태평양을 연결하는 핵심 해상교통로(SLOC)이자 군사적 통로로 활용될 수 있기 때문이다.

### ● 중국, 지역해 통제 시나리오를 가동하다

해양에 대한 중국의 전략적 인식 변화와 국제적 충돌 가능성은 2012년 제18차 공산당 고교서 해양강국 건설에서 예견됐다. 같은 해

다오위다오 분쟁과 남중국해 삼사(三沙) 설치, 이듬해 남중국해의 군사거점화 작업과 서해 작전구역 및 동중국해 방공식별구역 선포, 2018년 황해 대형 부이 설치와 중국 해경국의 무경부대 편입, 올해 무기 사용 근거를 확보한 중국해경법 제정 등으로 이어졌다.

해양 통제를 겨냥한 중국의 행동은 매우 일방적이고 과감하다. 작전구역을 동경 124도까지 자의적으로 설정하고 남지 말라더니, 2018년과 지난해 스스로 그 선을 무너뜨렸다. 해양 조사는 더욱 위협적이다. 2014년부터 지난해까지 서해 전역에 광역 조사를 진행하고, 이어도 남부수역은 125도를 넘어 127도까지 탐사했다. 한국과 중국이 2000년 체결, 이듬해 발효해 그나마 관리 체계가 형성된 잠정조치구역 3400㎢ 역시 중국 어선의 상시적 불법 어업에 노출돼 있다.

중국과 러시아 군용기는 2016년 처음으로 동해 방공식별구역을 침범한 이후 빈도를 계속 높이고 있다. 중국 어선은 동해 황금어장인 대화퇴에 진입하는가 하면 울릉도에 피항하는 과정에서 해양질서를 어지럽히고 있다.

### ● 일본, 해양전략의 새로운 주권을 뚝기다

일본의 이상징후도 감지된다. 일본 해상보안청 최대 측량선인 4000t급의 헤이요는 지난해 8월 처음 제주도 남부수역을 조사했다. 지난 연말부터 올 초까지는 3000t급의 소요가 같은 지역을 조사했다. 다음달에는 4000t급 측량선 소요가 새로 취역한다. 모두 군사 목적의 해저지형과 지질조사가 가능하다. 일본은 특히 2016년 결정된 '해상보안체제 강화에 관한 방침' 이후 '조사'→'정보 구축'→'해역(해도)'→'법집행 효율화' 등 해상보안청을 축으로 하는 강력한 해양 통제력과 해양상황 파악 능력을 제고하고 있다.

일본의 독도 영유권 훼손 시도는 이미 정례화됐다. 우리 해양과학조사선이 독도 해역에 진입했을 때도 일본 해상보안청이 어김없이 방해한다. 우리 어민은 한일 어업협상 난항으로 일본 EEZ에 진입하지 못한 지 벌써 5년째가 됐다. 제7광구를 포함한 한일 남부대륙붕 공동개발수역은 시추도 하지 못한 채 2023년 협정 종료로 앞두고 있다.

### ● 밀려오는 위협, 북방한계선 지킬 수 있는가

주변국의 공세적 해양활동은 해양안보의 핵심인 남북한 NLL의 법적 안정성에도 중대한 영향을 미칠 수 있다. 최악의 경우 남북이 아닌 외부적 요인으로 NLL이 무력화될 수도 있다. 1953년 유엔사령부가 설치한 NLL은 북한

이 1973년 군사정전위원회에서 문제를 제기할 때까지 20년 동안 준수했다. 북한이 묵인해 국제관습법으로 인정됐지만, 북한은 그 뒤 경계선 성격을 부정하고 있다.

명확한 합의가 없어 갈등 요소로 등장할 여지가 있는데 NLL의 법적 성질이 변질되거나 훼손되면 주변국뿐 아니라 남북 모두에 바람직하지 않다. 북한도 NLL이 서해뿐 아니라 동해에도 존재한다는 것을 지시해야 한다. 지금까지 모든 NLL 이슈는 서해 위주였다. 남북 충돌과 군사안보적 민감성 때문이다.

그래서일까? 북한은 NLL의 법적 성질을 무시하고 새로운 해양경계선 확정을 의도하는 듯하다. 북한에 유리할까? 전혀 그렇지 않을 수 있다. 최근 국제판례를 기준으로 볼 때 서해 지역에서 북한은 약 305㎢의 추가 면적을 확보할 수 있는 반면 동해에서 약 2만 5850㎢를 포기해야 한다. 새로운 경계선으로 대체하면 북한은 약 2천 2780㎢를 잃는다.

오히려 남북 NLL은 서해 안보를 증시하는 남북과 수산자원이 절실한 북쪽의 입장을 절충해 관리하는 것이 유리하다. 한쪽만의 노력이나 남북이 협력 의지를 갖고 기거할 때만 가능하다. 지역해안 안보의 긴장감을 신리를 통해 점진적으로 해소할 수 있는데서 해 NLL이 그렇다.

### ● 바다, 상황을 통제하라

한반도 해역의 경계를 분명히 하는 일이 조기에 달성될 가능성은 적다. 충돌을 관리할 정답도 없다. 그러나 상황을 통제할 여력이 충분하다는 것을 주변국에 보여줘야 한다. 그 모델은 남북접경지, 최외곽 경계선상의 모든 해양 위협 활동을 추적하고 분석해 즉각 대응하는 군사적·비군사적 통제모델이어야 한다. 주변 해역을 넘어 좁게는 350해리, 멀리는 5000해리의 직간접 범위를 포괄해야 한다.

갈 길은 멀다. 해역의 즉각적인 상황관리를 위해 해군의 하드파워, 해양과학기술의 소프트파워, 국제정보력 강화가 따라야 한다. 해양 위협 통제와 대응체계 구축에 정부 차원의 적극적 지원이 조기에 이뤄져야 한다.

매혹적이지만 위협적이기도 한 바다의 질서가 바뀌는 것을 우리가 충분히 통제할 수 있어야 한다. 적성국 통섭에서 과학과 기술, 정보 기반으로 하는 해양 상황의 통제력 확보로 전환된 국가해양력의 기반을 어떻게 구축할지 국가 차원의 고민이 요구된다.

양희철 한국해양과학기술원 해양법정책연구소 소장  
ceaser@kioct.ac.kr



가끔 너를 생각해

후지바쿠 장편소설 | 김수지 옮김 | 364쪽 | 값 14,000원

“안녕, 나의 마녀. 날 잊지 마. 반드시 네 곁에 돌아올 테니까.”

매사에 냉소적인 대학생 시즈쿠에게는 비밀이 있다. 바로 이 시대 마지막 마녀라는 것.

10년 만에 어릴 적 친구를 다시 만나고, 마법을 이용해 사람들을 돕게 되는데…….

『너는 기억 못하겠지만』 작가의 마법 같은 감성 미스터리

**이 책의 독자들이 보낸 찬사!**

★★★★ 삶을 새롭게 시작할 용기를 주는 선물 같은 책.  
★★★★ 사랑스럽고 포근한 이야기로 마지막까지 눈물이 멈추지 않았다.  
★★★★ 나의 내면에도 이룰처럼 강하고 공경적인 힘이 있다는 걸 느꼈다.  
★★★★ 책을 덮을 때쯤이면 당신도 특별한 마법을 사용할 수 있을 것이다.

instagram.com/21\_arte arte

# 정전협정 정신으로 평화 해법 찾아야



중국이 '해양 굴기'의 기치를 높이 들면서 항해를 비롯한 한반도 주변 수역의 긴장이 높아지고 있다. 해상 경계선 획정이 미전해 남북한과 중국, 대만, 일본이 민감한 영역 분쟁에 나설 가능성이 높다. 사진은 대만 해군이 2016년 7월 중국 군함을 향해 발사한 대함 미사일이 바다에 떨어지는 모습이다. AFP 자료사진

## 서해5도를 다시 보라

### (5) 정전협정과 국제해양법

서해 5도 수역을 올바르게 이해하려면 한국 정전협정에 대한 재인식이 필요하다. 한반도의 전쟁과 평화를 규율하는 정전협정은 한국전쟁의 산물이지만, 전쟁을 끝내고 평화로 나아가는 법이다. 기본 목적은 적대행위의 방지와 평화의 증진이다. 그대따라 서해 5도 수역과 한강 하구는 물의 비무장지대와 달리 민간의 이용에 열린 곳으로 규정돼 있는데 우리는 이를 망각하고 있다.

정전협정은 남북의 접경지대를 비무장지대, 한강 하구, 서해 5도 수역 셋으로 나누고 있다. 비무장지대는 군사분계선을 마주하며 민간인 출입과 왕래를 엄격히 통제하는 군사적 안전지대로 규정됐다. 반면 한강 하구는 군사분계선을 두지 않고, 남북 민용 선박 항행에 개방됐다. 다만 군사정전위원회와 유엔사나 선박 등록과 민사행정을 관할한다.

서해 5도 수역은 한반도 나아가 군사분계선도

정전협정 체결 당시 해상분계선 없어 서해5도 수역은 '민간 자유 이용' 규정 이후 EEZ 선포하면서 적대 현상 변질 남북이 다시 평화 수역으로 만들어야

없을뿐더러 유엔사의 관할 수역이 따로 지정되지도 않았다. 남북의 인접 해역, 즉 영해 존중의 원칙만 전명했음을 따른다. 따라서 원칙적으로 영해만 침범하지 않으면 누구든 제3국 선박도 국제해양법에 따라 해수 이용을 자유롭게 할 수 있게 했다.

원론적으로 우리 어선이 중국 양쯔강 유역까지 가서도 조업할 수 있듯 북한의 남포 앞바다에도 갈 수 있고, 마찬가지로 북한 어선도 우리 경기만에서 어로 활동을 할 수 있다. 정전협정에 따르면 인접 해역만 침범하지 않으면 남북 어선이 자유롭게 오르리라며 조업을 할 수 있다. 그에 대해 유엔사는 물론 누구도 간섭할 수 없다. 물에 휴전선이 있으니 바다에도 그런 것이 있어야 한다는 생각은 '분단 무의식'의

반영일 따름이다. 정전협정 체결 당시 국제법의 '공해자유 원칙'(mare liberum)이 확립돼 있었고, 아직 12해리 영해와 200해리 배타적경제수역(EEZ)을 규정해 해양법이 정립되기 전이었다. 따라서 바다를 남북으로 가르는 '휴전선'은 생각할 수조차 없었다.

그런데 해군력에서 열세였던 북한은 위와 같은 '공해자유 원칙'과 '3해리 영해'가 만족스럽지 못했다. 북한은 휴전회담 당시부터 해상 군사분계선을 언급했다. 정전협정 체결 후 군사정전위원회에서도 육상 군사분계선의 연장선이나 황해도-경기도 도계의 연장선을 해상 군사분계선으로 주장했다.

그 뒤 국제해양법의 발전으로 12해리 영해는 물론 200해리 EEZ 주장이 제기되면서 북한은 서해 5도 수역에 군사경계수역과 해상경계선을 선포했다. 그에 맞서 남한도 12해리 영해와 200해리 EEZ를 선포했다. 그리고 북방한계선(NLL)을 일종의 해상 군사분계선처럼 관철시켰다.

이렇게 서해 5도 수역은 어느덧 남북의 EEZ가 중첩되는 모순과 적대의 현상이 돼 버렸다. 3해리 영해를 제외한 수역에 '공해자유 원칙'

을 적용해 남북이 공유할 수 있게 한 정전협정의 원래 정신은 사라졌다. 서해의 긴장이 고조되면서 결국 1999년 연평해전을 시작으로 남북의 군사적 충돌이 연이어 발생했다. 남북이 다시 정전협정의 정신으로 돌아가 평화의 해법을 찾았으면 좋겠다. 서해경계수역에서 남북의 배타적 구역을 3해리로 확인하고,

그 나머지의 부분은 남과 북이 평화롭게 협력해 함께 이용하는 수역으로 만들어 가는 해법이다. 한반도 평화협정의 첫걸음이 될 것이다.

정태욱 인하대 법전문교수 water@inha.ac.kr



# 서해5도 해상경계 획정 유연해져야

1982년 체결된 유엔해양법협약은 해양에서의 모든 행위에 대한 법적 근거를 형성하고 영토 및 영역을 이유로 주장될 수 있는 해양 구역에 규정하고 있다. 영해를 확정하는 일반 규칙은 제15조에 규정돼 있는데, 경계는 두 국가 간 중간선으로 한다고 돼 있다. 그러나 이 협약은 EEZ의 경계 획정에 관한 구체적인 방법을 규정하지 않았다. 대항국 간 또는 인접국 간 EEZ 경계 획정에 관한 협약 규정은 제74조에 규정돼 있는데 "공평한 해결"에 이르기 위해 국제법을 기초로 하는 합의에 의해 이뤄진다고 규정하고 있다.

이에 따라 해상경계 획정 관련 법 규범은 일반적으로 국제사법기구를 통해 형성된 판례를 통해 발전하고 구제화되고 있다.

2009년 루마니아와 우크라이나의 흑해(黑海) 해양경계 사건에서 국제사법재판소(ICJ)가 적 용한 해상경계 획정의 소위 '3단계 접근'은 그 뒤 판결들을 통해 일반적으로 해상경계 획정에서 실행 가능한 통상적인 방식으로 인식되고 있다.

국제법에 당사국 간 공평한 경계 강조 서해5도 해상은 한중일 관할권 중첩 남북 관할권 미치는 수역 최소화하고 이해 조정해 통합 관리방안 강구해야

3단계 접근법은 첫째 잠정적인 등기리선-중간선 설정, 둘째 형평에 맞는 결과를 도출하기 위해 등기리선-중간선에 조정을 요구하는 요소들이 있는지 여부를 고려, 셋째 조정된 경계선이 각각의 해안선 길이 비율과 각 당사국에 속하게 될 관련 해양 면적 비율 간의 심각한 불균형으로 인해 형평성에 맞지 않는 결과를 도출하지 않도록 점검하는 방식이다.

그렇다면 3단계 접근법을 통해 서해 5도 수역의 최종 해상경계 획정은 어떻게 될 것인가? 첫 단계에서 설정한 가상 중간선이 두 번째 단계와 세 번째 단계에서 어떤 변형을 거쳐 최종적으로 획정될 것인가는 기능성은 거의 없지만 남북한

이 국제사법기구에 의뢰하면 분명해질 것이다. 남북이 양자 협상을 해결하려는 경우에도 3단계 접근법은 결과의 예측 가능성을 담보하기 때문에 유용할 가능성이 높다.

그런데 문제는 서해 5도 수역이 남북한만의 문제가 아니라 한중일 3국의 관할권이 중첩되는 수역이라는 점이다. 남북한 사이에 해양 질서의 법적인 지위에 변화를 가하는 어떤 행위라도 양자 간에 해상경계 획정이 이뤄지지 않은 한국과 중국, 북한과 중국의 해양 질서를 법적으로 설정하는 데 영향을 미칠 수 있다. 결과적으로 해당 수역의 관리와 분쟁 해결의 해법을 강구하면서 관할권 확보 및 해양경계 획정을 위한 전통적인 접근에서 유연해질 필요가 있다.

유엔해양법협약과 체제는 영해, 접속수역, EEZ, 공해 등으로 공간을 나눠 각 공간에서 연안국과 비연안국의 권리를 기능적으로 분배하는데, 서해 5도 수역은 국가의 관할권이 미치지 않는 수역을 최소화하고, 남북의 이해관계를 조정하면서 통합적으로 관리하는 방안을 강구하는 것이 중요하다.



다육이 1974년 한일 간 합의된 북부대륙붕 경계선을 제외하고 주변국과의 해상경계 획정이 전무한 현재의 해양 질서는 주변 해양강국들의 역학관계가 낳은 산물로 보는 것이 정확하다. 또 한국이 한반도 수역에서 최소한의 주도적 지위를 확보하기 위해서는 남북한 해양 질서의 안정적 유지 관리가 필수적이다. 정전협정에서 유래한 남북한 해상경계 획

정에 대한 정확한 이해를 통해 한반도 해양 질서의 안정적 관리 및 한반도 평화체제의 정착을 위해 서해 5도 수역의 해양 공간 관리와 활용에 대한 인식 제고가 요구된다.

이석우 인하대 법전문교수 leeseokwoo@inha.ac.kr



# 최상의 TV방송과 고품격 콘텐츠 서비스

이데일리TV가 TV방송 이외에 교육 및 여행사업을 아우르는 이데일리시앤비로 거듭납니다!

### 종합멀티미디어 방송

케이블, 위성, IPTV와 인터넷, 유튜브, 페이스북, 팟캐스트, OTT 등 각종 모바일에서도 시청 가능



### 재테크 No.1 경제 방송

증권, 부동산, 보험, 재테크 등 미래를 내다 보는 국내 최상의 금융재테크정보를 신속 정확하게 전달



### 빠르고 정확한 뉴스

국내 최상의 종합경제신문 이데일리와 함께 가장 빠르고 정확하고, 깊이 있는 뉴스를 제공



### 교육·유학 및 레저사업

방송사업 뿐만 아니라 다양한 교육사업, 해외유학대학 유학알선 사업, 여행레저사업 등 사업의 폭을 넓혀 고객에게 다양한 서비스를 제공



### 이데일리 TV 채널안내

이데일리 TV LIVE 185, CJ Hello 168/282, SBS 194, CMB 156, 현대HCN 404, tvN 93, tvN 183, tv 155, tv 166 [서울지역] 경남구 33/185, 경동구 185, 김서구 194, 연안구 404, 성동구 185/194, 노원구 185/194, 동대문구 156/194, 마포구 76/185, 서대문구 56/185/194, 서초구 185/404, 성북구 185, 송파구 185, 영등포구 87-1, 용산구 185, 은평구 282, 중구 306-1/185, 194, 중랑구 185 [경기지역] 과천시 의왕군오안양 194, 광명 안산시흥 50/194, 김포 부천 282, 수원 오산 화성 46.46-1/194, 용인 평택 이천안성 194, 의정부 양주 포천 동두천 연천 185/282, 고양 파주 185, 구리 남양주 하남 기흥 양평 여주 185, 성남 판교 분당 506 [인천지역] 남구 연수구 392, 남동구 194, 부평구 개항구 168, 서구 194, 중구 동구 용인 강화 194 [부산지역] 강서구 북구 194, 금정구 64.64-1/282, 남구 수영구 194, 동래구 연제구 404, 부산진구 282, 사상구 194, 서구 사하구 194, 중구 동구 영도구 282, 해운대구 기장군 282 [대구지역] 강서구 북구 174, 달서구 194, 수성구 116/174, 중구 남구 174 [대전지역] 동구 156/168, 북구 404, 서구 64/194, 달서구 194, 수성구 156/168, 중구 남구 194 [대전지역] 전역 84-2/156 [세종] 63.63-1.84-2/156 [울산지역] 264 [광주지역] 남구 서구 광산구 156, 동구 북구 99/156 [강원도] 진해지역 282 [경상지역] 김해 마산 창원 통영 경주 136/282, 진주 사천 남해 306, 구미 삼주 포항 울릉 404, 안동 영주 282 [호남지역] 목포 해운대 168, 여수 순천 광안 282, 나주 함평 구례 156, 익산 206, 전주 완주 194, 정읍 김제 282 [충청지역] 천안 아산 63.63-1/194, 공주시 보은 부여 84-2/156, 당진 서천 태안 168, 청주 청원 62-1/404, 충주 제천 단양 공성 167 [제주지역] 202

이데일리 C&B 주소: 서울시 중구 소공동 48 이데일리TV 편성문의: 02-3772-0231 광고문의: 02-3772-0203

서해 5도를 다시 보다 <6>南北·중 서해 수역 쟁점



서해 5도는 군사적 충돌 위기나 불법 조업 단속 때나 일시적으로 관심을 받곤 했는데 이 수역을 평화롭고 안전하게 관리하며 경제적인 이익을 극대화하는 쪽으로 나아가야 한다는 목소리가 나오고 있다. 사진은 중부지방해양경찰청의 중국 어선 단속 모습. 연합뉴스 자료사진

# 남북 '평화수역' 조성돼야... 中 자원 독점 썰물처럼 빠질 것

## 평화 꿈꾸는 서해 5도만... 인구소멸 위기

서해 5도는 남북관계가 나빠질 때만 언론이 앞다투어 쫓는다. 평소엔 눈길조차 주지 않는다. 그러나 이곳이 없으면 인천 앞바다도 없고, 이곳이 평화로워야 국민이 편안히 잠든다. 경제도 요동치지 않는다.

그러나 웅진군은 인구 감소로 소멸 위기에 처해 있다. 지역 정책이나 사업이 없다면 섬의 쇠락은 가속될 것이다. 정부는 주민들의 정주 지원금으로 매월 5만~10만원을 지급하는데 안보를 위해서라도 8700여 주민에게 더 큰 지원을 해야 한다. 군인과 주민들이 공존하며 신뢰를 쌓는, 섬을 지키는 가장 좋은 방식을 찾아야 한다.

### ● 평화수역 남북공동어로 구역 만들기 위해 인건형

인전시는 서해 5도 평화정책을 얼마나 주도하고 있을까. 평화도시 조성에 관한 조례를 제정했다. '남북공동어로구역' 설정을 위한 법적 고찰도 했다. 서해 5도 운동본부·시민단체·인하대 로스쿨 등과 평화수역 조성 방안을 마련했다. 교육청과 평화학교 설치도 추진하고 있다. '신서해평화협력특별지대' 구상안도 준비 중이다. 과거보다 의지는 분명하다. 하지만 아직 가시적이지 못했다.

그나마 평화시장을 가능하게 한 것마저 남북 협력기금이다. 지난 3년 정정민 웅진군수는 10억원, 박남준 인천시장은 90억원을 조성했다. 서해 평화정책은 물론 남북교류를 위해 이 정도론 모자란다. 도리어 조치는 축소됐다.

'점점지역역 특특별' 사업으로 남북평화도로의 상징인 영종도-신도 연륙교 건설이 시작됐다. 하지만 백령 공방, 대평선박 유양, 강화 교통신업단지와 해주산단 등은 지지부진하다. 당초 서해5도 종합발전계획은 지난해까지 78개 사업에 9109억원이 책정됐다. 지난해 7월 2025년까지 99개 사업에 7585억원을 집행하게 됐다. 하지만 기존 사업에 대한 평가는 제대로 됐는지, 평화수역 조성과 주민들의 미래를 위한 요구가 제대로 반영됐는지 의문이다.

인전시는 백령공방의 필요성을 강조하고, 국방부도 조건부 동의했지만 지난해 말 기획재정부의 예비타당성 조사를 통과하지 못했다. 관광이나 경제성만으론 판단하는 것이 옳은지, 기재부가 안보와 서해평화 향로, 중국의 내해화(內海化)를 막을 필요성을 제대로 검토했는지 따지고 싶다.

### ● 중국 불법어업 방지 먼저 이뤄져야

평화수역 설정을 위해 다양한 측면에서의 실태조사와 자료 축적이 필요하다. 50억원이 지원된 '개성 만월대 남북공동발굴조사'가 전범이다. 통일부의 남북협력기금이 필요하다. 해주의 바닷모래 채취가 꽃게 등의 고갈로 이어졌는지, 바닷속은 과연 어떤지 들여다볼 필요가 있다. 남북한 공동어로구역을 설치했는데 물고기가 없다면 점검할 것이다.

과거와 현재 어로 형태, 민속, 생활권, 경제공동체의 복원 등 역사적 유산과 현황에 대한 정리가 필요하다. 실황민들에 대해 기록하고 자료를 보전해 통일 후 전할 것들을 정리해야 한다.

이곳을 평화의 바다로 만드는 일은 남북한 충돌과 중국의 불법어업 방지에 일차 목적이 있다. 평화수역의 해상경계를 설정하고 생태 자원 보호구역 등도 미리 준비해야 한다. 종합발전계획과 정경지역역 사업, 통일부의 남북협력기금이 적목되어만 성과가 극대화된다. 서해평화기본법 제정과 서해평화정설이 필요한 이유다.

북한의 태도나 유엔제재를 펴게 삼지 않고 우리가 주도할 정책과 과제를 검토하고 북한과 합의해야 하는 시간, 합의가 되지 않는 경우, 합의 이후 로드를 설정하고 단계적으로 추진해야 한다.

김민배 인하대법학전문교수(현 인천연구원)mbkim@inha.ac.kr



## NLL 인정하지 않던 北... 경제적 해법 찾다

정전협정의 해상분계선은 지상과 달리 명확하게 규정되지 않았다. 서해의 경계는 황해도와 경기도의 도계(鎭界)를 연장한 선으로 그어졌다. 그마저 이 선은 군사분계선이 아니라 섬들의 관할을 나타내는 표시일 뿐이었다. 그래서 유엔사는 북방분계선(NLL)을 설정해 조계활동과 어민들의 진출 범위를 제한해 군사적 충돌을 방지하고자 했다. 이 선은 군 내부용이었기 때문에 설정 당시 북한에 통보되거나 합의되지 않았다.

### ● 미국과 직접 대화하기 위해 서해 해상경계선 문제 제기

북한은 1973년 12월 군사정전위원회에서 서해 해상경계선 문제를 처음 제기했다. 북한이 이 문제를 들고나온 이유는 미국과 직접 대화를 시도하기 위해서였다. 북한은 대당부 분유기에 유엔한국통일부흥위원회(UNCURK)이 해체되자 정전협정의 재논의를 염두에 두고 서해의 불안정한 경계선을 이슈로 삼으려 했다. 서해의 분쟁지역화는 한반도 문제를 미국과의 대화로만 풀려 하는 중국에 대한 항의 표시이기도 했다. 아울러 제3국 유엔해양법회의를 앞두고 영해선과 배타적 경제수역을 선정하려는 측면도 있었다.

서해 경계선 문제가 남북대화에서 처음 논의된 것은 1990년대 초반 남북고위급 회담에서였다. 남한은 NLL이 실질적인 분계선 역할을 해 왔으며 "지금까지 쌍방이 관할해 온 구역"으로 할 것을 제안했다. 반면 북한은 양측이 합의한 적이 없으며 새로운 해상분계선의 설정을 요구했다. 결국 양측은 "해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상불가침 구역은 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할해 온 구역으로 한다"는 선에서 절충했다.

불안정한 합의는 1999년 이후 서해 교전으로 이어졌다. 북한은 군사적 충돌의 원인이 해상분계선의 합의 부재 때문이라며 새로운 경계선 설정을 요구했다. 유엔사가 응하지 않자 북한은 일방적으로 해상경계선을 선포했다. 노무현 정부는 출범 직후부터 서해에서의 무력충돌을 방지하는 조치를 마련하려고 했다. 이 문제를 논의하기 위해 남북정상회담이 개최됐지만, 남한의 NLL 고수 원칙과 북한의 새로운 해상분계선 설정 요구는 합의될 수 없었다. 결국 노무현 대통령은 정상회담에서 서해평화협력특별지대를 제안해 김정일 위원장의 동의를 이끌어 냈다. 이 구상은 안보·군사 지대 외에 평화·경제 지대를 담자는 것이었다. 그러나 남북은 후속회담인 국방부장관-인민무력부장 회담에서 공동어로구역의 기준점을 두고 다시 맞섰다. 남한은 NLL을 기준으로 한 등면적안을 제시한 반면 북한은 어로구역을 NLL과 자선들이 선포한 해상경계선 사이에 두자고 했다.

### ● 2018년 판문점 선언서 평화수역 설정 이행

결국 이 문제는 2018년 판문점선언서 이행을 위한 군사분야합의를 통해 해결됐다. 북한이 "서해 북방분계선 일대를 평화수역으로 만든다"는 데 동의한 것이다. 물론 합의사에는 "서해 남북 단독으로 이북으로부터 북측 조도 이남까지의 수역"을 군사수역 중지구역으로 설정한다고 돼 있다. 이 안은 과거 북한이 공동어로구역의 범위를 강화한 일대까지 넓게 설정해 왔다고 주장했던 것과 일맥상통한다. 그러나 더욱 중요한 것은 북한이 그동안 인정하지 않았던 NLL을 합의에서 명시하는 데 동의했다는 점이다. 그것은 북한이 NLL을 인정하더라도 그 위를 경제지 이해관계로 덮어버리면 자신들에게도 이익이 된다는 점을 깨달았다는 것을 의미한다. 마침 그 회담을 실무적으로 책임지던 사립이 김영철 당시 통일전선부장이었다. 그는 1990년대 남북고위급회담부터 10·4선언 이후까지 NLL 문제가 제기될 때마다 새로운 해상분계선 설정을 주장했던 인물이었다.

이처럼 북한도 변화하고 있다. 그 변화를 포착해 서로의 이해관계를 얽히게 만드는 것이 중요하다. 평화는 실리적 이해가 서로 얽히지 않으면 지렛대 역할의 성취를 무너져 내리기 때문이다. 갈등과 분쟁의 고리다 평화와 경제의 바다로 변화시킬 것이다. 대대일 고려대 한국사학과 강사 byyee@korea.ac.kr



## 70년간 남북한 점경수역 반사이익 취한 中

서해 NLL에 대한 북한의 인식 변화는 양측의 간극이 조금씩 매워지고 있는 뜻이다. 반면 서해의 남북 점경수역을 마주하는 중국의 태도는 더 복잡하다. 남북 NLL의 당사자는 아니지만 해양안보 측면에서 서해 5도의 질서 변화는 중국에도 매우 민감한 문제이기 때문이다. 산둥반도 웨이하이(威海)에서 백령도까지의 거리는 약 178km에 불과하다. NLL의 서쪽 한계는 북황해로 이동하는 통로의 중앙까지 뻗어나간다. 산둥반도 위쪽이어서 북한과 중국 모두에 불편한 것은 틀림없다. 북한과 중국의 해상활동 움직임이 또 더 민감하고 그 길목을 위협적으로 통제할 수 있는 초점목(choke point)이다. 한국이 통제하는 형태인 NLL이 인정되지는 않은 중국에도 매우 신경 쓰이는 일이다.

### ● 중 지역해 전략- 해양자원 확보 핵심 해상교통로 접근美 진인 차단

지역해 전략에서도 서해 5도에 대한 중국의 이해는 해양자원 확보, 핵심 해상교통로 접근, 군사활동의 수월성, 제3국(미국)의 진입 차단에 달려 있다. 역사적이게도 신뢰의 지속성을 확보하지 못한 남북관계는 중국의 이익을 적절히 투영하고 유지하는 법만이 됐다. NLL과 한강 하구를 싸움터하는 중국의 3부 어선(무허가, 무등록, 무구명)은 남북한 해상 경계선을 오가며 자원을 독점했다. 남북 해상 교류의 장벽이 된 NLL과 서해 5도 해역은 중국을 북방해와 남방해를 관통하는 핵심 통로로의 유일한 이용자로 만들어 주었다. 이와중에 중국은 황해 124도를 자전구역으로 설정하고 광역해양조사와 대형 부이를 설치하는 등 서해를 점진적으로 통제하기 위한 조치를 확대하고 있다. 남북한 점경수역의 민감성을 자국의 지역해 전략에 그대로 이용해 왔다.

서해 5도는 국제적으로 매우 민감하다. 중국의 해양패권을 견제하는 미국의 해양전략도 남북한 특수한 관계로 정의되는 NLL과 주변 수역 진입이 매우 조심스럽다. 이 지역은 정전협정에 따라 유엔사가 관리하는 한강 하구, 북한과 유엔사가 합의한 비무장지대(DMZ)도 다르다. 국제적 민감성은 서해 5도 주변 해역에서 남북한 간의 서역 활동이 매우 제한적이라는 것을 의미한다. 이 또한 중국엔 호재로 작용한다. 중국이 제3국의 간섭과 남북의 견제에서 벗어나 자유롭게 남북을 관통하면서 서해를 통제하고, 군사적 활동 범위를 확대할 수 있는 이유다. 남과 북이 서로를 적대시하는 질서가 중국의 서해 5도 진입과 역할 안정화의 근거가 된 것이다. 그리고 지난 70여년 이런 질서를 전환시키면 한반전의 시나리오는 없었다.

### ● 中, 서해 점경수역 변화 없이 현상유지만 기대

중국에 남북 서해 점경수역의 질서는 현상유지가 최선이다. 국제적으로는 남북 갈등의 원충지대이면서, 제3국의 접근을 완벽하게 차단하는 방파제다. 지역패권이 집중되는 분위기에도 이 지역만큼은 중국의 영역일 이익 진출이 여전히 가능하다. 남북한 어느 쪽도 적극적으로 방어하지 못하는 까닭이다. 그렇다고 해서 중국의 이익이 안정적인 것은 아니다. 중국의 이익 진출을 이익을 변화시킬 요소는 있다. 남북의 관리방식 변화다. 남북이 신뢰할수록 중국의 황해 활동 범위는 좁아질 수밖에 없다. 남북 점경수역의 새로운 관리 질서라는 점에서 국제적 긴장 완화를 위한 지원도 강력한 억제 수단이 될 것이다.

서해 5도와 NLL을 축으로 하는 남북의 평화적 관리모델은 지역적 파급성이 매우 크다. 일단 NLL의 역할이 경계선에 머무르지 않게 된다. NLL은 산둥반도 이북의 38도선을 넘어 북황해로 중심부에 집중하는데 새 관리모델은 이 선을 축으로 하는 일정 범위의 이북과 이남을 포괄해 고려할 것이기 때문이다. 서해 5도에 대해 남북이 주도해 사결정을 하면 분단국 같은 위화라는 국제적 담임성과 점목해 호소력이 높아진다. 이렇게 되면 남북한과 중국의 서해 경계가 확정되지 않더라도 중국의 진출은 제한되고 자체로 수밖에 없다. 서해 NLL과 새 관리 모델이 지역해 전체의 행위모델로 확대될 수 있다. 양희철 한국해양과학기술원 해양정책연구소장 ceaser@kioct.ac.kr



# “NLL 지키되 남북 공동 수역 확대... ‘서해 평화’ 법제화하자”

서해5도를 다시 보다

〈7·끝〉평화선언·평화기본법·관리기본법



정태욱 인하대 교수, 이석우 인하대 교수, 오승진 단국대 교수

서해5도 수역은 북방한계선(NLL)을 포함해 남북한과 중국의 중첩수역으로 국제법 지위에 논란이 있으며 관할권 충돌의 위험이 상존하고 있다. 관할권 미확정을 틈탄 중국의 불법어업이 성행하고 있다. 남북한, 중국 등의 복잡다기한 쟁점들이 상존하는 지역으로 다양한 국내법들이 관할하고 있으나, 달라진 동북아 정세 및 국제적 수역에 적절하게 대처하지 못하고 있다. 이렇게 위험한 지역에 상주하는 국민의 안전과 보호, 그들의 생업을 보호하기 위한 여러 조치들이 서해5도 지원 특별법이란 형태로 존재하지만 특별법은 분쟁수역으로 인정하거나 안보를 이유로 권익을 제약하고 그에 따른 보상을 추진한 법률이라 이곳을 평화수역으로 만들어 권익 제약 자체를 해소하려는 법제화 요구된다.

정전협정의 원칙에 부합하면서 10·4 선언 및 판문점 선언의 실행을 위해 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 주민들의 권익 보장을 목적으로 하는 기본법 제정이 필요하다. 서해5도 수역 법제화 프로세스는 기본법안을 담은 ‘서해평화선언’을 비롯해 현재 남북한 법적인 구속력이 있는 합의를 전제로 한 ‘서해5도 수역 평화기본법’과 법적인 구속력이 있는 합의가 없는 상태에서 남한이 단독으로 추진할 수 있는 ‘서해5도 수역 관리기본법’으로 구성된다. 두 법안은 본질적으로 지향하는 바가 같지만 관리기본법은 남북관계의 변수에 상관없이 독립적으로 바로 집행할 수 있는 사안들로 돼 있다.

### ● 서해평화선언

평화기본법과 관리기본법은 모두 남북 정상이 판문점 선언을 통해 이룬 합의를 이행하기 위한 것이다. 해상 적대행위 중단 구역 설정 및 포 사격 훈련 등의 합의는 후속 조치로 실행되고 있다. 그러나 평화 수역 설정과 시범적 공동 어로구역은 실행되지 않았다. 남측의 NLL과 북한 12해리 영해가 충돌하기 때문이다. 서해 평화정착을 위해서는 이 걸림들을 넘어선 합리적 후속 조치를 만들어 내야 할 것이다.

남북의 후속 합의는 남북이 공히 수용할 수 있는 원칙에서만 가능할 것이다. 그런 의미에서 우리는 다시 정전협정에 의거하고자 한다. 정전협정은 전쟁 상태를 종결하고 평화 상태로 나아가자는 공식 협정이며, 남북은 물론 미국과 중국도 관계된 국제적 규범이다. 정전협정은 해상에서 군사분계선을 두지 않았으며, 서해 접경 수역에서 남북 배타적 관할수역을 3해리 인접 해면(영해)으로 정하고 그보다 먼 수역은 남북 모두에 열린 곳으로 뒀다.

우리가 제안하는 서해평화선언의 기초는 정전협정에 의거해 남북 고유의 관할영역은 축소하고 남북 공동 어로 수역을 확대하는 것이다. 북측의 조도 이남, 남측의 덕지도 이북으로 합의한 적대행위 중단 구역에서 남북의 영해를 각기 3해리로 축소하고 나머지 수역은 평화협력 수역으로 전환하는 것이다. NLL은 본래대로 남북조계활동의 북방한계선으로 유지된다.

### ● 서해5도 수역 평화기본법

7개장 26개조로 구성돼 있다. 정전협정의 원칙에 부합하면서 10·4 선언 및 판문점 선언의 실행을 위해 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 목적으로 한다(안 제1조). 이 법에서의 서해5도 수역이란 판문점 선언에서 합의된 북한 조도 이남, 남한 덕지도 이북의 수역으로 서해 북방한계선 이남의 대한민국 관할 수역을 의미한다. 이 법의 어떤 규정도 서해 북방한계선을 포함해 서해5도 수역에 대한 남북한의 기존 합의를 해하는 것으로 간주되어서는 안 된다(안 제3조). 서

## 서해평화선언(안)

한국전쟁의 정전협정이 체결된 후 70년 가까이 지난 지금 한반도 상황은 여전히 불안정하고 위태롭다. 특히 서해에서의 남북 간 충돌과 군인 및 민간인의 희생과 피해, 지역 주민들의 기본권 제한이 계속되고 있다. 남북 정상도 이러한 문제의식을 공유해 노무현 정부에서는 10·4 선언으로 ‘서해평화협력특별지대’에 대해 합의했고 문재인 정부에서는 판문점 선언으로 ‘해상 적대행위 중단 구역’을 설정하는 데 합의했다. 나아가 남북 정상은 서해에 평화수역과 공동어로구역을 설정하는 데에도 합의했지만 아직 실행되지 않고 있다. 한반도 평화 정착과 남북의 화해 협력은 남북 모든 주민들의 평화적 생존을 위해 더 이상 지체할 수 없는 민족적 과제가 아닐 수 없다. 남북 정상도 한반도 정전체제를 평화체제로 이행시켜 나가는 데 인식을 같이해 한반도 ‘중전선언’ 추진에 합의한 바 있다. 우리는 그와 같은 한반도 평화를 위한 남북 합의를 지지하며, 한반도의 항구적 평화체제 수립은 서해5도 수역에서의 평화 정착으로부터 시작할 수 있다고 믿는다. 우리는 그와 같은 인식하에 다음과 같은 ‘남북 서해평화선언(안)’을 제안하는 바이다. 향후 남북 간의 정치 군사 협상, 서해 평화를 위한 국내 입법, 국내외 평화 운동에서 참고가 되고 지지될 수 있기를 기대한다.



1. 남북은 서해 수역에서의 군사정전에 관한 협정을 준수하고 2018년 남북 정상 합의의 한반도 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언 및 판문점 선언 이행을 위한 군사보장합의서를 실행해 서해 수역에서의 평화와 협력을 증진한다.
2. 부는 판문점 선언과 군사보장합의서에 따라 모든 작대행위를 중지하고 황해도 조도와 경기도 덕적도 사이 수역에서의 포 사격 및 해상기동훈련 중지와 해안포와 함포의 포구 포신 덮개 철치 및 포포대 교체 등 각종 군사연습과 무력 위협 중지 조치를 계속 이행한다.
3. 남북은 판문점 선언과 군사보장합의서에 따라 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 설정하고 안전한 어로 활동을 보장한다.
4. 남북은 군사보장합의서에 따라 시범공동어로구역을 설정하고 불법어로 차단 및 남북 공동수확 대책을 추진한다.
5. 남북은 군사보장합의서에 따라 인천-해주 직항로 이용과 제주해협 통행 문제를 협의해 대책을 추진한다.
6. 남북은 군사보장합의서에 따라 한강(인진강) 하구 공동어로를 실행한다.
7. 남북은 국제 해양법과 협정의 원칙에 따라 동해 및 서해의 해상 불가침 경제선을 협의해 나가고 해상불가침 경제선이 확정될 때까지 정전협정에 따라 쌍방의 인접 해면을 존중한다.
8. 남북은 해상 적대행위 중단 구역에서 해양보호구역 및 남북협력사업 추진 등 남북 공동관리계획을 수립한다.
9. 남북은 해상 적대행위 중단 구역에서의 공동관리계획을 수립함에 있어 국제적 협력과 공동 대응 사항을 포함한다.
10. 남북은 해상 적대행위 중단 구역에서 국제 해양법의 원칙에 따라 민용 선박의 자유항행을 보장한다.
11. 남북은 해상 적대행위 중단 구역에서 남북 어민들의 안전한 어로 활동을 보장하고 어업지도와 항행 규제를 민정 경찰이 담당하는 문제를 협의해 대책을 추진한다.
12. 남북은 해상 적대행위 중단 구역에서 남북 주민들의 인도적, 경제적 교류와 생활공동체 복원을 추진한다.

서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장에 대해 다른 법률에 우선해 이 법을 적용한다(안 제5조). 통일부 장관은 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화, 지역 주민들의 권익 보장을 위한 방안을 기획·수립·지원 및 추진하고 그 추진 기반을 마련하기 위해 국방부, 해양수산부, 행정안전부 등 관계 중앙행정기관의 장 및 인천시 등 지방자치단체의 장과 협의해 서해5도 수역 기본계획을 수립 및 채택해야 하며 기본계획은 2년마다 재검토한다(안 제6조). 또한 해당 사항의 협의하기 위해 통일부 산하에 서해5도 평화위원회를 두고(안 제8조), 관련된 사무를 관장하기 위해 통일부장관 소속

하고(안 제11조), 서해5도에서 조업 제한 조치, 항행 제한 조치, 서해5도 주민들의 이동의 자유와 경제 활동의 제한에 대한 단계적 해제와 함께 해양경찰청 관할권의 확대 조치를 취한다(안 제15조).

### ● 서해5도 수역 관리기본법

7개장 24개조로 구성돼 있다. 평화기본법(안)과 동일하지만 남북 사이의 합의 없이도 실현 가능한 방안을 담고 몇몇 규정에서 차이가 있다. 그동안 남북이 이상적인 내용을 담은 다양한 합의가 이루어졌으나 정치상황의 변화 등으로 성과가 지속되지 못했다. 따라서 한반도 평화정착에 실질적이며 필요한 조치들을 입법해 실행할 필요가 있다. 먼저 관리기본법 제1조는 평화기본법과 같다. 이를 위해 남북의 항구적인 평화와 화합의 증진, 공동어로의 증진 및 남북 공동번영의 추구, 남북 접경수역의 공동이용 및 인도, 국민의 생명과 안전 보장 및 편의 제공, 해양환경 보전 및 해양자원의 보전, 국민의 인식 및 참여 제고를 통한 민족공동체 의식 고취를 기본계획(안 제2조)으로 선언하고 있다.

통일부 장관은 서해5도 수역의 평화 정착, 교류와 협력의 활성화, 권익 보장에 관한 서해5도 기본계획을 수립해 채택하며(안 제2조), 기본계획은 연도별 시행계획에 의해 구체화된다(안 제6조), 법률에 규정된 업무를 집행하기 위한 조치로 통일부장관을 위원장으로 하는 서해5도 평화위원회(안 제7조), 통일부 장관 소속으로 서해5도 평화청을 둔다(안 제8조).

정부가 취해야 할 조치에서 약간 달라진다. 평화기본법은 남북평화와 공동이용 구역 확대, 남북 비무장지대와 안전어로 보장, 민용 선박의 자유항행을 정부가 취할 조치로 열거하고 있지만, 관리기본법은 이에 관한 규정을 두지 않는다. 남북 합의가 필요한 사항으로 국내법으로 규정하여 우리가 우선시한다.

평화기본법은 전쟁과 분단으로 인한 인도적 문제 해결과 인권 개선, 인도주의와 동포애에 따른 북한 지원을 규정하고 있으나, 관리기본법은 남북한 사회문화적 교류협력 강화, 경제협력 방안 추진과 함께 북한에 대한 인도적 지원을 규정하고 있다(안 제9조). 이 법은 북한에 대한 지원도 인도적인 측면에서 가능하도록 규정하고 있다. 평화기본법은 서해5도 수역 공동이용을 위한 남북어업협력, 남북공동어로구역 사업, 중국어선 불법조업에 관한 대책을 규정하고 있으나 관리기본법은 이에 관해 규정하지 않는다. 기본적으로 이 문제는 남북한 및 중국과 합의가 필요한 문제라고 생각된다.

관리기본법은 평화기본법과 마찬가지로 수역의 실태조사(안 제10조), 해양생태환경 및 해양문화유산 관련 사업(안 제11조), 남북 교류협력 지역 사업(안 제12조)을 규정하고 있다. 정부가 서해5도에서 취할 조치로 조업 구역의 단계적 확장 및 조업 제한 조치의 단계적 해제, 항행 제한 조치의 단계적 해제, 주민 이동의 자유와 경제활동의 제한에 대한 단계적 해제, 해양경찰청 관할권의 확대 등을 규정(안 제13조)한 것도 두 법안이 동일하다. 관리기본법은 평화기본 가운데 항우 남북 합의가 필요하거나 다소 이상적인 내용을 빼고 남한이 독자적으로 취할 수 있는 사항들을 담다 보니 다소 맥이 빠지는 법안이라고 볼 수 있겠다. 현 상황에서는 어쩔 수 없는 선택이라고 본다.

### ● 서해5도 수역 평화프로세스

다양한 서해 수역들은 남북한과 중국의 국내법, 유엔해양법, 한중어업협정, 정전협정 등의 국제법이 교차하면서 법적 지위에 태생적인 한계가 있을 수밖에 없다. 수역마다 주요한 정책적 범주도 어업자원 보호, 항행 안전 확보, 군사안보 등 여러 갈래로 나뉜다. 한중 해양경계 획정되지 않았고 서해5도를 중심으로 NLL까지 설정돼 남북이 참여하게 대립돼 있다. 서해5도를 둘러싼 수역들의 법적 지위를 충족 시키는 데는 판문점 선언에서 서해평화선언, 서해5도 수역 평화기본법과 관리기본법으로 구성된 입법안이 전향적으로 과감하게 나서야 할 것이다.

정태욱 인하대 법전원 교수 watar@inha.ac.kr, 이석우 인하대 법전원 교수 leesoo@inha.ac.kr, 오승진 단국대 법대 교수 osung@darkook.ac.kr