

2009. 12
정책연구 2009-19(기본)

남북한 해양 접경지역 공동 활용방안

2009. 12.

황진회 · 엄선희 · 최영석 · 허소영

◆ 보고서 집필 내역

● 연구책임자

- 황 진 회 : 연구총괄, 1~8장

● 연구진

- 엄 선 희 : 2장(일부), 3장, 4장(일부), 5장(일부), 6장, 7장(일부)
- 최 영 석 : 3장(일부), 4장(일부), 5장(일부)
- 허 소 영 : 3장(일부), 7장(일부), 8장(일부)

● 외부 집필진

- 이 철 호(부산대 국제대학원 교수) : 2장, 5장(일부)

◆ 산·학·연·정 연구자문위원

- 이 광 하(한국토지주택공사 팀장)
- 전 복 휴(국토해양부 기획조정실 남북협력팀장)
- 전 은 정(통일부 정책기획과 사무관)

* 연구자문위원은 산·학·연·정 순임

◆ 연구감리자

- 임 진 수(한국해양수산개발원 연구감리단장)

머 리 말

역사적으로 해양을 통한 무역은 국가와 국가, 지역과 지역의 경제적 상호 의존성을 심화시키는 연결고리가 되었으며 선박은 국제무역의 주요 운반 수단으로서의 역할을 하고 있다. 해양은 상품과 서비스의 주요 운송로이며, 해양을 접하고 있는 국가들에게 무역은 국가생존전략과 경제발전의 절대적인 토대이다. 해양이 봉쇄되어 이를 통해 운송되는 원유, 원자재 및 상품의 공급이 지연 또는 중단되면 세계 경제와 국가안보 등은 심각한 위협을 받게 된다. 이는 역사적으로 해적 문제, 해상 테러, 대량살상무기 확산, 해양환경 오염 등의 사례를 보면 잘 알 수 있다. 즉, 해양은 협력의 장이 될 수도 있고, 갈등과 대립의 장이 될 수도 있다.

이와 같은 해양의 이중적 모습은 남북한 간에도 그대로 나타난다. 단적으로 서해안은 북한 모래가 남한으로 들어오는 경제협력의 길목이지만, 북한의 대포 소리로 그 어느 곳보다 긴장감이 높은 곳이다. 또한 NLL 문제로 갈등이 있지만, 꽃게 등 풍부한 수산자원의 보고로서 공동어로 등 남북 수산협력이 필요한 곳이다. 즉, 한반도를 둘러싼 바다는 정치군사적으로는 긴장과 갈등을 내포하고 있으면서 동시에 경제적으로는 상생과 협력이 필요한 곳이다. 따라서 해양을 어떻게 활용하는가에 따라 남북관계는 갈등 관계가 될 수도 있고 상생관계로 발전할 수도 있다.

따라서 한반도의 평화와 번영을 위해서는 해양 접경지역에서 군사적 긴장을 완화하고, 남북이 공동으로 활용할 수 있는 방안을 마련하여 남북이 상생·공영하고 협력하는 분위기를 조성해 나가야 한다.

본 연구는 이러한 대내외적 필요성에 부응하여 수행된 것이다. 서해안 및 동해안에서 남북이 협력하여 함께 발전할 수 있는 대안을 모색한 것이다. 이미 남북한 당국이 합의한 서해평화특별지대사업, 한강하구활용, 남북

공동어로사업과 현 정부에서 새롭게 추진하는 한강하구 프로젝트가 중앙 정부 및 지자체, 지역주민, 그리고 북한의 의견이 반영되어 실현될 수 있도록 정책대안을 제시한 연구이다.

본 연구는 황진희 부연구위원이 책임을 맡았고 엄선희 책임연구원, 최영석 연구원, 허소영 연구원이 참여하여 수행하였다. 그리고 부산대학교 이철호 교수가 외부 연구진으로 참여하였다. 이 밖에도 본 연구의 수행과정에서 연구심의회 및 자문을 통하여 많은 분들이 큰 도움을 주었다. 이 분들의 도움에 심심한 감사의 말씀을 드린다.

이 보고서가 향후 남북한 해양 접경지역의 공동 활용을 위한 계획 수립과 남북 협력사업 추진시 활용됨으로써 남북의 협력의 증진과 통일한국 기반 구축에 기여할 수 있기를 기대한다.

2009년 12월

한국해양수산개발원
원 장 강 종 희

차 례

Executive Summary	i
-------------------	---

제1장 서 론	1
---------	---

1. 연구의 필요성과 목적	1
1) 연구 배경 및 필요성	1
2) 연구의 목적	4
2. 연구의 주요내용과 방법	4
1) 연구의 범위와 주요내용	4
2) 연구추진전략 및 연구방법	6
3. 선행연구 검토	10

제2장 접경지역 협력에 관한 이론 고찰	16
-----------------------	----

1. 접경지역의 인식	16
2. 접경지역의 개념과 특성	21
1) 세계화-지역화 속에서 본 접경지역의 특성	21
2) 유럽통합과정에서 본 접경지역의 특성	22
3) 통과지점에서 교류공간으로	23
3. 접경지역과 신지역주의	26
1) 행위공간으로서의 지역	26
2) 신지역주의	27
3) 신지역주의와 동아시아 접경지역	28
4. 접경지역 이론 고찰의 정책적 시사점	30

제3장 남북한 해양 접경지역 현황과 활용 필요성 ————— 32

1. 남북한 해양 접경지역의 범위 및 특성	32
1) 남북한 해양 접경지역의 범위	32
2) 남북한 해양 접경지역의 환경 및 특성	46
2. 남북 해양 접경지역의 의의	55
1) 접경지역 교류의 중요성 및 의의	55
2) 접경지역에 관한 남북한 간 합의 내용	57
3. 남북 해양 접경지역의 활용 필요성	59
1) 남북 평화체제 구축	59
2) 남북 교류 협력 활성화	61
3) 남북한 신뢰구축과 군사적 긴장 완화	62

제4장 남북 해양 접경지역 관련 주요사업 분석 및 남북관계 전망 ————— 65

1. 남북 해양 접경지대에 대한 정책 추진경과	65
1) 남북한 주요협력사업 정책추진 경과	65
2) 남북한 해양 접경지대에 대한 정책 추진 경과	66
3) 남북한 해양 접경지대 관련 합의서 : 2007년 합의서(10·4 선언)	67
2. 남북한 해양 접경지역 활용을 위한 주요 사업분석	68
1) 서해평화협력특별지대 설치	68
2) 서해 공동어로 사업	73
3) 북측 동해 입어사업	78
4) 나들섬 사업	86
3. 남북관계 주요변수와 향후 전망	95
1) 북한 후계체제 변수와 남북관계	95
2) 북한 핵·미사일 변수와 향후 남북관계 및 북미관계 전망	105

제5장 해양 접경지역 협력사례 분석 ————— 119

1. 유럽 외레순 지역(Øresund Committee) 월경협력 사례 119
 - 1) 외레순 지역의 현황 119
 - 2) 외레순 지역에서 월경 협력 배경과 통합 과정 124
 - 3) 외레순 지역 월경 협력 성과 및 특징 134
 - 4) 정책적 시사점 142
2. 홍해 해양평화공원의 지정사례와 시사점 147
 - 1) 홍해 해양평화공원의 협력 배경과 성과 147
 - 2) 시사점 152
3. 베트남과 중국의 해양 분쟁 및 협력사례 153
 - 1) 배경과 협력내용 153
 - 2) 시사점 159

제6장 남북한 해양 접경지역 활용에 관한 설문조사 ————— 162

1. 설문조사 목적과 조사방법 및 주요내용 162
 - 1) 설문조사 목적 162
 - 2) 설문조사 및 분석 방법 163
 - 3) 설문조사 대상 및 표본 설계 165
2. 설문조사 내용 및 결과 167
 - 1) 접경지역의 이미지 167
 - 2) 접경지역 개발 전략에 대한 인지 167
 - 3) 접경지역의 생활 제약요인에 대한 의견 168
 - 4) 개발 분야에 대한 의견 170
 - 5) 해양 접경지역의 환경보전 세부 방안에 대한 의견 171
 - 6) 해양 접경지역에 대한 남북협력 방안 171
 - 7) 해양 접경지역의 해양산업 세부 분야에 대한 의견 172
 - 8) 해양 접경지역의 해양관광 세부 분야에 대한 의견 173

9) 해양 접경지역의 SOC 세부 분야에 대한 의견	173
10) 성공가능성이 높은 사업 분야에 대한 의견	174
11) 접경지역 관련 사업 부진 이유에 대한 의견	174
3. 소결 및 설문 결과의 시사점	175
제7장 남북한 해양 접경지역 활용을 위한 정책방향과 과제	178
1. 남북한 해양 접경지역 활용을 위한 정책목표와 방향	178
1) 남북한 해양 접경지역의 활용 목표	178
2) 남북한 해양 접경지역의 활용 방향	179
3) 해양 접경지역 활용을 위한 전제	180
2. 남북한 해양 접경지역 활용을 위한 정책과제	182
1) 서해안 해양 접경지역	182
2) 동해안 해양 접경지역	190
제8장 결론 및 정책제언	198
1. 결론	198
2. 정책제언	200
참 고 문 헌	203
부록 1 : 계층화 분석법	212
부록 2 : 남북한 해양 접경지역 공동 활용방안 연구 설문조사표	220
부록 3 : 설문조사 결과표	229

표 차례

표 1-1. 본 연구관련 주요 워크숍(세미나) 및 정책협의회 개최실적	9
표 1-2. 접경지역 및 DMZ 관련 연구의 전공별 현황	11
표 1-3. 접경지역 및 DMZ 관련 연구발표 유형별 · 시기별 현황	12
표 1-4. 환경 및 자원관리 남북협력관리 선행연구 현황	13
표 1-5. 기존연구와 본 연구의 비교	15
표 2-1. 구지역주의와 신지역주의	27
표 2-2. 접경지역 : 유럽과 동아시아의 비교	29
표 3-1. 접경지역지원법시행령에 의한 접경지역의 범위	36
표 3-2. 접경지역지원법시행령에 의한 접경지역의 면적과 인구	37
표 3-3. 접경지역 개념별 개괄적 구역 범위	38
표 3-4. NLL 약사	45
표 3-5. 서해의 남북한 해양 접경지역 범위와 특성 비교	51
표 3-6. 동해의 남북한 해양 접경지역 범위와 특성 비교	54
표 4-1. 공동어로 관련 남북당국자 주요 회담	75
표 4-2. 북한이 보유한 원자로와 주요 특징	108
표 4-3. 북한의 플루토늄 생산량 추정치	110
표 4-4. 북한의 1·2차 핵실험	111
표 4-5. 북한의 탄도미사일	112
표 5-1. 외레순지역의 인구	120
표 5-2. Copenhagen-Malm 항만의 물동량(2000~2001)	124
표 5-3. 덴마크와 스웨덴 지방정부의 책무	127
표 5-4. 외레순 월경협력 사례와 남북한 해양 접경 활용방안 비교	146
표 6-1. 조사 대상 모집단 분포(통계청 기준)	166
표 6-2. 조사 대상 표본 틀 최종(모집단 비례할당)	166
표 6-3. 접경지역의 이미지	167

표 6-4. 접경지역 개발 전략에 대한 인지	168
표 6-5. 접경지역 제약요인에 대한 의견에 대한 평균 값	169
표 6-6. 개발 분야에 대한 의견(전체)	170
표 6-7. 해양 접경지역의 환경보전 세부 방안(전체)	171
표 6-8. 해양 접경지역에서 남북 협력 가능 분야(전체)	172
표 6-9. 해양 접경지역의 해양산업 세부 분야(전체)	172
표 6-10. 해양 접경지역의 해양관광 세부 분야(전체)	173
표 6-11. 해양 접경지역의 SOC 세부 분야(전체)	174
표 6-12. 성공가능성이 높은 사업 분야에 대한 의견	174
표 6-13. 접경지역 관련 사업 부진 이유에 대한 의견	175
표 7-1. 서해안 남북 해양 접경지역 해양생태자원 보전 및 관리 사업 추진방안	184
표 7-2. 서해안 남북 해양 접경지역 관광 및 자원협력 사업 추진방안	186
표 7-3. 서해안 남북 해양 접경지역 생활권 협력사업 추진방안	187
표 7-4. 서해안 남북 해양 접경지역 권역별 주요기능 및 시설	189
표 7-5. 북한의 주요 관광지 및 관광수요 현황	195
표 부록-1. 쌍체 비교 척도	216
표 부록-2. 정방행렬[A]	217
표 부록-3. 행렬크기와 무작위 지수(RI)	218
표 부록-4. 접경지역의 이미지	229
표 부록-5. 접경지역 개발 전략에 대한 인지	230
표 부록-6. 생계수단 부족에 대한 의견	231
표 부록-7. 자연환경이 보호·관리 부실에 대한 의견	232
표 부록-8. 지뢰지역 방치 등의 안전문제 존재에 대한 의견	233
표 부록-9. 군사지역으로 각종 규제에 의한 불편에 대한 의견	234
표 부록-10. 인접 시·군간 연계교통 부족에 대한 의견	235
표 부록-11. 교육·의료·문화 등의 생활시설이 부족에 대한 의견	236
표 부록-12. 일반 지역주민의 개발 분야에 대한 의견	237
표 부록-13. 전문가의 개발 분야에 대한 의견	237

표 부록-14. 해양 접경지역의 환경보전 세부 방안(일반 지역주민)	238
표 부록-15. 해양 접경지역의 환경보전 세부 방안(전문가)	239
표 부록-16. 해양 접경지역에서 남북 협력 가능 분야(일반 지역주민)	240
표 부록-17. 해양 접경지역의 해양산업 세부 분야	241
표 부록-18. 해양 접경지역의 해양관광 세부 분야	242
표 부록-19. 해양 접경지역의 SOC 세부 분야	243
표 부록-20. 성공가능성이 높은 사업 분야에 대한 의견	244
표 부록-21. 접경지역 관련 사업 부진 이유에 대한 의견	245

그림 차례

그림 1-1. 연구 추진전략	7
그림 1-2. 연구흐름도	10
그림 2-1. 동북아 국지 경제권과 역사적 해역권	18
그림 2-2. 전통지정학에서 본 동아시아의 대륙-해양	19
그림 2-3. 비판지정학에서 본 동아시아의 대륙/해양과 중심/주변	20
그림 2-4. 세계화 · 지역화와 접경지역	22
그림 2-5. 유럽통합과 접경지역 : 이중의 지역화	23
그림 2-6. 유럽의 접경지역들	25
그림 3-1. 남북한 해양 경계	39
그림 3-2. 서해의 남북 경계선	40
그림 3-3. 동해의 NLL	40
그림 3-4. 황해남도 접경지역의 범위	41
그림 3-5. 강원도 접경지역의 범위	41
그림 3-6. 북한 주장 서해 NLL	44
그림 3-7. 서해 남북 시험통신 실시 현황	58
그림 4-1. 서해평화협력특별지대 설치계획	70
그림 4-2. 남북한 공동어로 수역 구상	74
그림 4-3. 나들섬 위치	88
그림 4-4. 나들섬 지역 위성사진	90
그림 4-5. 나들섬과 주변 도시 거리	91
그림 4-6. 나들섬 공간 구상도	92
그림 5-1. 외레순 지역의 위치	119
그림 5-2. 스코네-셀란-외레순의 인구변화(2005~2020)	121
그림 5-3. 외레순 브리지를 이용한 일간교통량 전망	122
그림 5-4. 덴마크에서 스웨덴으로 이주자 추이	123

그림 5-5. 외레순 지역의 3대 광역권과 구성 자치시들	128
그림 5-6. 월경지역 통합의 거버넌스 모델	131
그림 5-7. 외레순 지역의 월경통근자	138
그림 5-8. 외레순 브릿지를 활용한 월경 협력 전략	138
그림 5-9. 월경지역 추진의 세 차원	143
그림 5-10. 아카바 만의 지리적 개관	148
그림 5-11. 남중국해의 스프래틀리 군도 지역	154
그림 5-12. 남중국해의 주요 해상수송로	156
그림 5-13. 톤킹만의 중국-베트남 공동탐사구역	158
그림 6-1. 설문조사 구조도	163
그림 6-2. 남북 해양 접경지역 관련 정책의 AHP 계층구조도	164
그림 6-3. 설문조사 결과 종합	177
그림 7-1. 남북한 해양 접경지역 발전목표와 방향	179
그림 7-2. 서해안 남북 해양 접경지역 지도	182
그림 7-3. 서해안 남북 해양 접경지역 협력사업 (종합)	190
그림 7-4. 동해안 남북 해양 접경지역 협력사업 대상지역	191
그림 7-5. 강원도를 기반으로 하는 환동해 크루즈훼리 항로	192
그림 8-1. 남북한 해양 접경지역 활용방안 연구의 인과관계 및 정책과제	202
그림 부록-1. AHP 분석 계층구조 : 학교에 대한 만족도 AHP 분석사례	213

Executive Summary

A Study on Joint Utilization of Maritime Border Areas between South and North Korea

■ Current status of maritime border areas between South and North Korea

○ Scope and characteristics

- Areas near the West Coast border include Ongjin-gun, Ganghwa-gun, Kimpo City(South Korea), South Hwanghae and North Hwanghae province (North Korea). Areas near the East Coast are Namgoseong (South Korea) and Bukgoseong (North Korea).
- Fishery is the key industry in these areas.

	West Coast		East Coast	
	South Korea	North Korea	South Korea	North Korea
Administrative district	Ongjin-gun, Ganghwa-gun, Kimpo City	South Hwanghae, North Hwanghae	Namgoseong	Bukgoseong
Marine environment	Intricate coastline	Good conditions to develop mudflats	Simple coastline, lots of lagoons	Complex geography, many sea cliffs
Major industry	Agriculture, fisheries	Steel industry, agriculture	Fisheries, agriculture	Agriculture, fisheries
Current status of the fisheries industry				
Fishing boats	1,199		835	
Key ports	3		14	Goseong port
Fisheries output	8,613M/T	930,000M/T*	3,412M/T	930,000M/T*
Major fishery products	Blue crab, squid, mackerel, anchovy, etc.		Squid, shell fish (scallop), etc.	Pollack, squid, sardine, octopus, etc.

* Economic Statistics System, Bank of Korea, Total fisheries output of North Korea, 2007

■ Importance of mutual exchange and cooperation between areas near maritime borders

- Exchanges will contribute to economic development and social welfare of residents. These areas have been alienated from economic development due to the division of the Korean peninsula.
- Exchanges will also help to maintain natural environment systematically.
- The foundation for peaceful reunification can be built by building confidence and easing military tension in these areas.

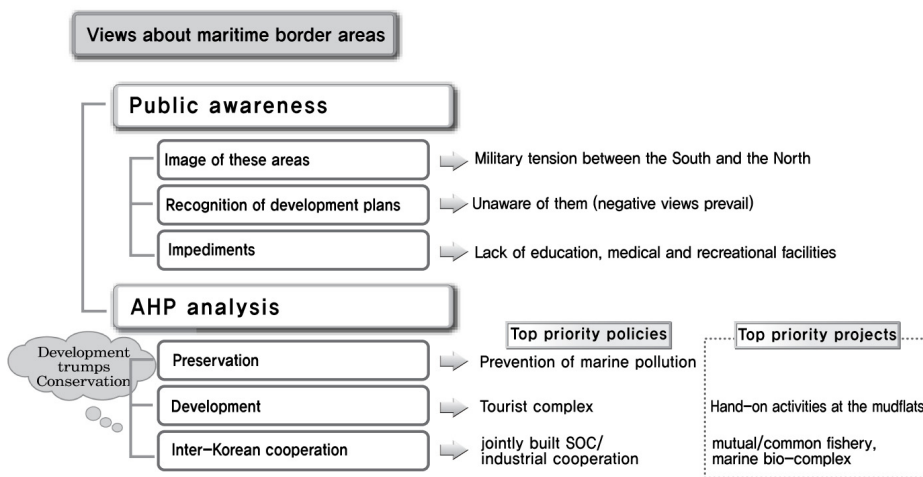
■ Established key fishery areas

- Major areas include a “Special Peace and Cooperation Zone in the West Sea,” joint fishing operation in the West Coast and fishery projects in the Northern East Coast.

■ Survey on the use of maritime border areas and its results

- The study conducted a survey of experts and residents in maritime border areas to develop measures for their utilization.
- The survey used the Analytic Hierarchy Process (AHP). AHP categorized the use of maritime border areas into two, such as “development” and “preservation.” Each element was compared one another to find the best option.
- According to the result, maritime border areas were mostly viewed as “areas fraught with military tension.” Most people were unaware of the development in these areas.

- Some people opted for the development of areas rather than preservation. A tourism complex was the most probable option. However, the biggest hurdle against development policies turned out to be its image as “the areas under military tension.”
- Marine pollution prevention projects are required to preserve these areas, while tourism complexes are better choices for their development. Possible projects for inter-Korean cooperation would be the joint development of SOC and “Fishery Special Zone”



■ Policy direction and policy tasks

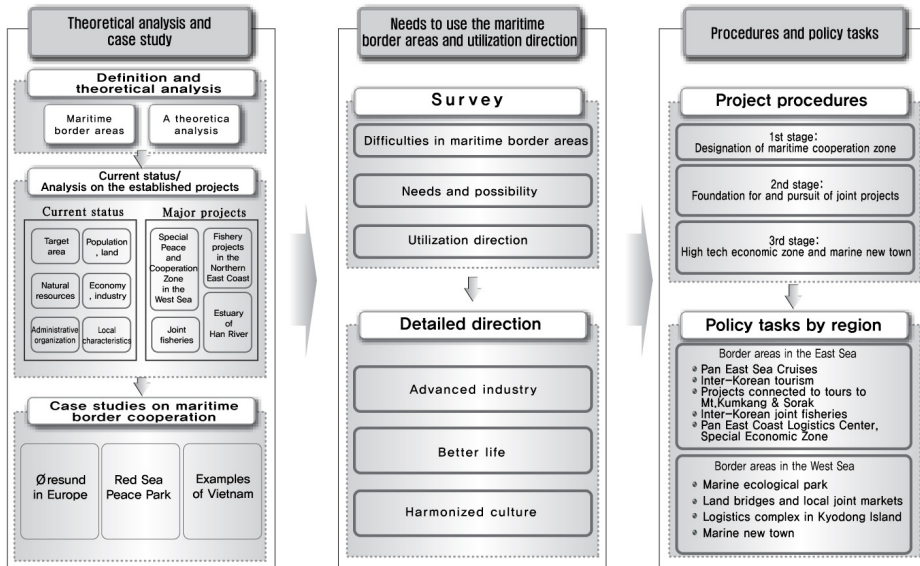
- Policy direction
 - Maritime border areas should be used as “a new ground for residents/villagers’ livelihood” on the Korean peninsula.
 - For that goal, economic and industrial development of these areas should come first. Villagers from both sides should be able to gather in these places

in order to improve their livelihood. In addition, various cultures need to be blended in the areas.

○ Policy tasks

- The joint/common management of the fisheries can be sought in the West Coast, which can address the military tension peacefully. The first step in that direction is to designate the area as “a maritime peace zone” and to implement projects for the protection of marine resources. The second step is to develop a world class tourist spot and carry out joint projects, such as land bridges and local joint markets. The third step is to develop a logistics complex in the Special Economic and Industrial Zone. The fourth step is to build a marine new town. As such, gradual development will be efficient in the West Coast.
- The East Coast holds a possibility to emerge as a hub in the Pan East Sea Economic Zone. Policies to support facilities should take the center stage. Thus, for example, inter-Korean tour programs which use “the Pan East Sea Cruise” and ports need to be developed.

<Causation between and policy tasks for studies to utilize maritime border areas>



■ Policy suggestions

- Utilization plans for the area should fulfill the potential of maritime border areas between the two Koreas. At the same time, the outcomes should benefit the villagers of the both sides.
- The governments of the both sides need to prepare measures for the mutual utilization of estuaries of Han River and Imjin River.
- Practical plans should be in place to implement licensed fishing in the East Coast.
- A symbolic sculpture which embodies peace, prosperity, coexistence and co-prosperity needs to be established in border areas in the East and West Coast. Later, the monument will be a tourist spot.

제1장 서론

1. 연구의 필요성과 목적

1) 연구 배경 및 필요성

서해안 및 동해안의 남북한 해양 접경지역은 한반도에서 가장 긴장감이 높은 지역으로 이에 대한 평화와 번영을 위한 정책이 긴요한 실정이다. 우리나라 해양 접경지역은 육지의 접경지역에 비해 경계선 문제, 꽃게 어장 문제 등 군사적, 경제적 갈등이 많은 곳이다. 특히 서해안 접경지역에서는 비교적 최근에도 남북한 간의 무력충돌이 발생하였으며, 이는 한반도의 긴장을 고조하는 요인이 되고 있다. 따라서 한반도의 평화와 번영을 위해서는 해양 접경지역에서 군사적 긴장을 완화하고, 남북이 공동으로 활용할 수 있는 방안을 마련하여 남북이 상생·공영하고 협력하는 분위기를 조성해 나가야 한다.

우리나라 해양 접경지역의 평화와 번영을 위한 정책은 그 동안 「서해 평화협력특별지대」로 발전하였으나, 남북관계가 경색국면에 접어들면서 답보상태에 있어 이를 계승·보완할 수 있는 정책개발이 필요하다. 「서해 평화협력특별지대」는 「남북관계발전과 평화번영을 위한 선언」(2007. 10. 4)에서 남북한의 정상이 합의한 사업이고, 「남북관계발전과 평화번영을 위한 선언 이행에 관한 제1차 남북 총리회담 합의서」(2007. 11. 16)에서 구체화되었다.

「서해평화협력특별지대」 설치 사업은 서해안 특정수역의 평화수역 지정, 공동어로사업 착수, 경제협력특별구역(해주경제특구) 건설, 해주항 활용, 골재채취사업 착수, 남북 조선 및 해운협력분과 위원회 개최, 서해평화

협력특별지대추진위원회 구성 등이 주요 사업이다.

그러나 「서해평화협력특별지대」는 다음과 같은 몇 가지 이유로 현재 답보상태에 있다. 먼저, 공동어로·평화수역과 해상경계설정 현안을 연계하여 처리하려는 남북회담 당국의 입장 차이 문제가 있다. 둘째, 이명박 정부 출범 이후 남북관계의 경색으로 인해 남북한 대화가 중단되어 세부 추진계획이 마련되지 못하고 있다. 셋째, 평화(Peace), 보호(Protection), 번영(Prosperity)을 모토로 하는 서해평화협력특별지대를 일부 지자체 및 주민들이 환경보호정책으로 이해하고 반발하는 현상이 나타나고 있다.

이명박 정부의 접경지역 사업은 ‘나들섬 사업’으로 압축된다. 이명박 대통령은 후보시절, ‘비핵·개방·3000 구상’의 실천 방안의 하나로 나들섬¹⁾ 개발 구상을 발표하였다. 그 당시 발표된 구상에서는 남북경협 추진여부를 결정하는 기준으로써 북핵 해결의 진전, 경제성, 재정 부담 능력, 국민적 합의 등 4개 원칙을 제시하고, 상기 기준에 따라 경협사업을 “우선추진, 나중추진, 추진 중단” 사업 등으로 구분하였다. 나들섬 구상은 우선추진 사업에 포함되었다.

나들섬 구상은 시장경제제하에서 남한의 기술과 자본을 북한의 노동력과 결합해 북한의 개방을 지원하려는 목적이다. 기업을 유치하고 남북 양측에 기반시설 구축, 해운 및 연안·내륙주운 설치를 통해 남북경제협력을 실천하겠다는 것이다. 이를 통해 국내 기업에 대한 사업기회 부여, 군사대치 완화 및 외국자본 유치, 사회간접자본 구축에 따른 통일비용 절감, 지역경제 활성화 및 동북아 허브 구축 등의 효과도 있을 것으로 기대된다. 위

1) 나들섬은 나고 드는 섬이란 뜻이다. 사람과 정보, 물자와 자본이 드나들어 남북한이 오가고, 세계와 교류 협력하는 장이 되기를 바라는 마음을 담은 이름으로 이명박 대통령이 아이디어를 낸 것으로 알려졌다. 한강·임진강·예성강에서 내려온 이물질이 퇴적돼서 형성된 삼각주로, 지도상에는 청주초로 나와 있다. 이경재 한나라당 의원은 “조선시대에는 한강을 통해 마포나루를 오가는 중국 상선들이 이곳 주막에 들르곤 했다는데 지금은 홍수로 사라진 실존하지 않는 섬”이라고 주장했다. (한겨레 2008. 2. 10)

구상에 따라 인수위에서 경기도 강화군 교동도 북동쪽 한강하구 퇴적지 일대에 900만평 규모(여의도 10배)의 인공섬 조성 계획을 발표하였다.

정부는 나들섬 구상을 『이명박 정부 100대 국정과제』에 포함하여 추진하고 있다. 2009년 하반기까지 범정부 추진기획단 등을 통해 5대 분야(경제, 재정, 인프라, 교육, 생활향상)별 세부사업을 마련하고, 2012년 하반기까지 북핵문제 진전 등에 따라 대북협의를 거쳐 5대 분야 사업을 단계적으로 추진한다는 입장이다(『이명박 정부 100대 국정과제』 참조).

그러나 나들섬 사업은 기본구상은 개성공단보다 잠재력 면에서 우위이기 는 하지만 실현 가능성이 낮다는 지적이 있다. ‘북한 근로자들이 상시적으로 북한 영역 밖에서 일하는 것이나 비무장지대 북방 한계선을 넘어 나들섬으로 출퇴근하는 것을 북한 당국이 허용하지 않을 것’이라는 것이 이유이다.²⁾

본 연구는 이와 같은 배경에서 출발했다. 중단된 서해평화협력특별지대 건설 사업과 남북한이 합의하지 않은 나들섬 구상을 합리적으로 연계하고 발전시키는 방안을 모색할 필요성이 본 연구의 배경이다.

서해평화협력특별지대 건설 사업은 남북의 정상이 합의하고 국제사회에서도 많은 지지를 했던 프로젝트이다. 그리고 사업의 내용도 민간 기업에서 관심을 많이 가졌기에 실현 가능성도 높았다. 그러나 최근의 북한의 태도를 고려할 때 북한 지역에 대한 우리 남한만의 대규모 투자는 리스크가 상당히 많은 사업이다. 최근 개성공단의 사태는 이유를 떠나 이러한 북한의 리스크를 단적으로 보여 주고 있다. 따라서 서해평화협력특별지대 건설 사업은 투자 안정성과 사업의 지속성을 위해 재검토를 해야 하는 상황이다.

반면 나들섬 구상은 아직 구체적인 계획이 발표되지 않았다. 이명박 대통령이 후보 시절에 발표한 내용 외에 새로운 내용이 아직 공개되지 않

2) 양문수, “차기 정부의 대북정책에 관한 전문가-민간단체 합동 워크숍”, 한반도전략연구원, 2008. 2. 1. (연합뉴스 2008. 2. 11 기사 참조)

있고 추진방식도 설명되지 않은 상태이다. 그리고 나들섬 구상은 북한과 아직 협의를 하지 않은 사항이기에 실제 사업 추진에는 상당한 시일이 소요될 것으로 보인다. 따라서 본 연구에서는 나들섬 구상을 포함하여 서해 평화협력특별지대 건설 사업 등을 발전적으로 연계하는 방안을 제시할 계획이다.

2) 연구의 목적

본 연구는 한반도의 긴장을 완화하고 평화를 정착시키는데 필수적인 남북한 해양 접경지역의 공동 활용방안을 모색하는데 목적이 있다. 특히 남북한 당국이 합의한 서해평화특별지대사업, 한강하구활용, 남북공동어로 사업과 새 정부에서 새롭게 추진하는 나들섬 프로젝트가 중앙정부 및 지자체, 지역주민, 그리고 북한의 의견이 반영되어 실현될 수 있도록 정책대안을 제시하는데 목적이 있다.

결론적으로 남북한의 공동번영과 평화를 위해 해양 접경지역에 대한 남북한 공동 활용방안을 제시하여 서해해양평화특별지대를 발전적으로 계승하고, 한강하구 공동 활용과 나들섬 구상 등의 사업이 국민적 합의에 의해 추진될 수 있는 남북한 해양 접경지역에서의 새로운 협력사업을 제시하는데 연구의 궁극적 목적이 있다.

2. 연구의 주요내용과 방법

1) 연구의 범위와 주요내용

본 연구의 공간적 범위는 한반도, 특히 남북한 해양 접경지역을 주요 대상으로 한다. 따라서 우리나라 서해안과 동해안의 해양 접경지역이 직접

적인 연구대상이다. 그러나 우리나라 해양 접경지역은 한반도 및 동북아의 정치, 외교, 경제, 군사 등 거의 모든 문제가 집결되어 나타나는 곳으로 실제 연구대상은 한반도 및 동북아를 대상으로 한다고 볼 수 있다.

따라서 연구의 공간적 범위는 남한과 북한을 포함한 한반도로 하되, 해양 접경지역의 공동 활용에 영향을 미칠 수 있는 동북아지역 주변 국가까지 고려하였다. 그리고 접경지역의 협력 사례 연구는 전세계를 대상으로 적절한 사례를 찾아 정리하고 시사점을 제시했다.

연구의 시간적 범위는 향후 10년 후인 2020년을 목표연도로 설정했다. 그리고 연구에서 필요한 조사·통계 등의 관련 자료를 이용함에 있어서 기준연도는 올해 2009년을 했다.

이상과 같은 연구필요성과 목적에 입각하여 이 연구는 총 8개의 장으로 구성되었으며, 각 장별 연구의 구성내용은 다음과 같다.

제1장 ‘서론’은 연구의 필요성과 목적, 연구수행방법 등을 내용으로 구성되어 있다. 제1장에서는 연구의 필요성과 목적을 분명히 제시하고, 이를 통해 연구 수행의 타당성과 시의성을 나타내도록 했다.

제2장의 접경지역 협력에 관한 이론적 고찰은 남북한 해양 접경지역의 공동 활용방안을 과학적으로 도출하기 위한 과정이다. 남북한 해양 접경지역 사업이 단순히 민족적 감정과 경제적 이유만으로 추진할 수 없기 때문이다.

제3장은 “남북 해양 접경지역의 현황과 잠재력, 평화적 이용 필요성”을 분석한 부분이다. 여기에서는 남북 해양 접경지역의 범위, 일반현황, 산업 등을 우선 살펴보고, 접경지역의 특성을 고찰했다. 그리고 이에 근거하여 남북 해양 접경지역의 평화적 이용 필요성을 제시했다. 이를 위해 제3장에서는 연구의 대상이 되는 남북 해양 접경지역에 대한 개념, 위치, 범위를 명확히 하고, 이 지역의 잠재력을 정치, 경제, 역사, 관광 등의 측면에서 분석하여 본 연구의 중요성과 특수성을 강조했다.

제4장에서는 남북 해양 접경지역 관련 정책이 흘러온 경과를 살펴보

고, 향후 남북관계를 전망했다. 남북 해양 접경지역에 대한 정책 추진경과는 남북한 해양 접경지역 관련 합의서를 중심으로 고찰했고, 남북한 해양 접경지역 활용을 위한 주요사업도 분석했다. 남북 해양 접경지역에 대한 지금까지의 정책을 살펴보고 성과와 한계를 분석을 통해 향후 남북 해양 접경지역에 대한 정책개발시 활용하기 위함이다. 그리고 이런 사업에 영향을 주는 남북관계 동향과 전망을 분석했다.

제5장에서는 해양 접경지역과 관련한 해외사례를 분석했다. 여기서는 유럽 외레순지역(Øresund Region) 사례, 홍해 해양평화공원, 베트남과 중국 사례를 분석한다. 베트남과 중국의 분쟁사례 분석을 통해 사회주의 국가의 분쟁 대응전략을 분석하고, 해양 접경지역 협력모델의 성공사례로 꼽히는 홍해 해양평화공원과 유럽 외레순지역 사례 분석을 통해 남북한 해양 접경지역의 활용방안에 벤치마킹하기 위함이다.

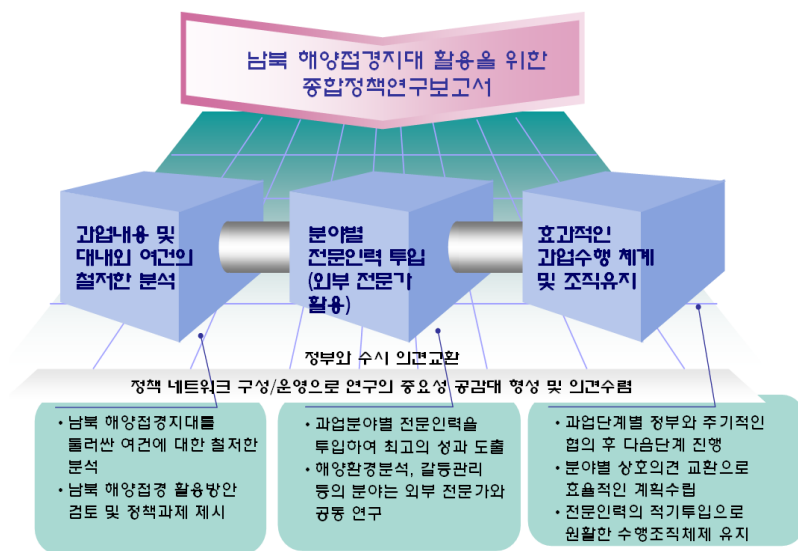
제6장에서는 남북한 해양 접경지역 활용에 관한 의견조사를 정리했다. 남북한 협력사업에 대한 전문가, 지역주민 등의 의견 조사를 통해 문제점을 도출하고 정책적으로 보완하고자 했다.

제7장에서는 본 연구의 실질적인 결론에 해당하는 내용으로, 남북한 해양 접경지역 활용을 위한 기본구상, 사업내용, 사업전략 등을 제시했다. 특히 여기서는 동해안과 서해안을 구분하여 해양 접경지역 활용방안을 제시하고, 시나리오별 사업전략도 마련했다.

제8장은 이상의 연구결과에 대해 결론을 내리고 정책제언을 했다.

2) 연구추진전략 및 연구방법

본 연구를 수행하면서 연구품질을 제고하고 현실성 있는 연구결과를 도출하기 위해 추진한 전략은 다음 <그림 1-1>과 같다. 연구추진전략은 연구방법과 함께 연구결과의 품질을 제고하는데 매우 중요하다.



| 그림 1-1 | 연구추진전략

그리고 본 연구에 사용된 연구방법은 다음과 같다. 첫째, 선행연구 분석이다. 선행연구는 유사한 연구의 연구방법과 연구결과를 분석하고 성과는 계승하고 한계점은 보완하기 위한 작업이다. 접경지역에 관한 선행연구는 최근에 발표(출판)된 연구 결과 중심으로 분석했다.³⁾

둘째, 사례연구이다. 접경지역의 협력 사례는 다양한 모습을 띠고 있다. 갈등이 치유된 협력의 성공사례도 있고, 분쟁이 악화되는 실패사례도 있다. 체제가 같은 국가에서의 협력사례가 있는 반면, 체제가 다른 국가간의 협력 사례도 있다. 본 연구에서는 성공사례에 해당하는 유럽 외레순지역⁴⁾, 홍해 해양평화공원 사례, 그리고 베트남-중국 협력사례를 분석했다.

3) 본 연구에서 선행연구 분석 결과는 제1장 3절에 정리되어 있음.

4) 외레순지역은 덴마크의 수도인 코펜하겐 광역권(Greater Copenhagen)과 그 주변의 셸란 광역권(Region Sjælland; Zealand, Sealand), 스웨덴의 스코네 광역권(Region Skåne) 등 3개의 광역권으로 구성됨. 2000년 7월 1일 개통된 외레순 브릿지(터널 4km와 다리 8km)는 외레순 해협을 가로질러 스웨덴 말뫼(Malmö)시와 덴마크 코펜하겐시를 육로로 연결했음.

유럽의 외레순지역(Øresund Region) 사례는 바다를 통한 접경 협력으로서 가장 성공적인 사례에 속하는 곳으로 향후 남북한 해양 접경지역의 발전모델로 삼을 수 있는 내용이다. 중국과 베트남 사례는 사회주의권의 분쟁이라 북한과의 해양 접경지역 공동개발을 위한 협상시 중요한 정책자료로 활용될 것으로 기대된다.

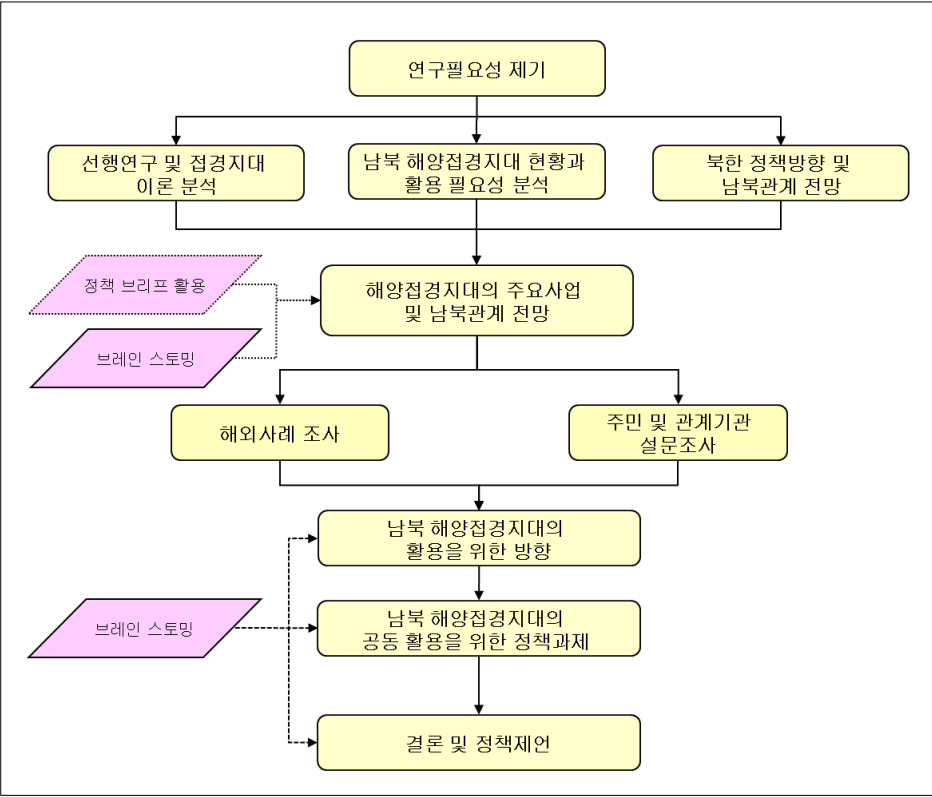
셋째, 설문(의견)조사이다. 남북한 해양 접경지역의 활용방안에 대한 전문가, 정책개발 집단(공무원 등), 지역주민 등의 의견 조사를 실시했다. 그리고 남북한 접경지역 공동 활용모색을 위해 북한측의 의견을 고려하기 위해 북한당국과의 접촉이 필요하지만, 현실적으로 불가능하기에 북한의 보도자료 등을 분석하면서 북의 의향을 고찰했다.

넷째, 전문가 초청 워크숍 및 브레인 스토밍이다. 남북한 관계는 매우 특수한 상황이라 선행연구나 사례연구를 통해서도 정책대안을 찾기가 쉽지 않다. 따라서 남북관계 전문가와 접경이론 전문가, 접경지역 활동가 등이 함께 모여 문제점을 진단하고 대안을 모색할 필요가 있었다. 본 연구에서는 국내외 학계, 연구기관 등의 남북한 관계, 갈등조정 전문가, 접경지역 활동가 등이 워크숍을 진행하면서 남북한 해양 접경지역 활용방안을 검토하고 정책적 시사점을 도출했다. 즉 해양 접경지역 공동 활용을 위한 일종의 ‘브레인 스토밍’을 실시했다.

| 표 1-1 | 본 연구관련 주요 워크숍(세미나) 및 정책협의회 개최실적

구분	주요내용	비 고
2009. 6. 2	(세미나) -유럽 외래순지역의 해양 접경지역 협력사례 -나들섬 계획과 전망	이철호 교수(부산대학교) 관계전문가
2009. 9.11	(업무협의회) -서해안 해양 접경지역에 관계자 의견 조사 -서해안 해양 접경지역 발전계획 조사	인천시청, 용진군청, 김포 군청, 강화군청
2009. 9.23	(업무협의회) -동해안 해양 접경지역에 관계자 의견 조사 -동해안 해양 접경지역 발전계획 조사	강원도청, 강원도청 환동 해출장소, 고성군청
2009.11.11	(워크숍) -남북한 접경지대활용을 위한 정책방향과 과 제(동·서해안을 중심으로)	김영봉 박사(국토연구원) 국토해양부(남북협력팀장) 강원도청 환동해출장소

본 연구는 다음과 같은 과정에 따라 진행하였다. 즉 남북한 해양 접경 지역에 대한 범위 및 특성 분석, 접경지역에 대한 남한과 북한의 정책방향, 해외사례 및 주민과 전문가 의견조사 등을 통해 남북한 해양 접경지역의 활용방안을 도출한다. 이 과정에서 전문가들의 브레인 스토밍, 선행연구 분석 결과 등이 반영되었다.



| 그림 1-2 | 연구흐름도

3. 선행연구 검토

접경지역에 관한 연구는 다양한 전공 영역에서 발표되고 있다. 우리나라에서 접경지역에 관한 연구는 휴전협정 이후의 분단과 비무장지대(DMZ, Demilitarized Zone)라는 특성이 결합하여 다양한 분야에서 연구가 이루어지고 있다(<표 1-2> 참조).

| 표 1-2 | 접경지역 및 DMZ 관련 연구의 전공별 현황

대분류		중분류		소분류	
분야	편(%)	분야	편(%)	분야	편(%)
인문학	1(0.7%)	역사학	1(0.7%)	인류학	1(0.7%)
공학	6 (4.4%)	건축공학	1(0.7%)	건축계획	1(0.7%)
		토목공학	5(3.7%)	도로/공항포장공학	1(0.7%)
				지도 / GIS	4(3.0%)
사회과학	107 (79.3%)	경영학	2(1.5%)	경영전략/정책	2(1.5%)
		경제학	1(0.7%)	권역경제	1(0.7%)
		관광학	22(16.3%)	관광개발	5(3.7%)
				관광경영/경제	1(0.7%)
				관광지원	14(10.4%)
				관광학일반	2(1.5%)
		교육학	6(4.4%)	교과교육학	5(3.7%)
				기타교육학	1(0.7%)
		법학	4(3.0%)	공법	2(1.5%)
				분야별법	2(1.5%)
		정책학	9(6.7%)	국방/안보정책	3(2.2%)
				기타정책학	1(0.7%)
		정치외교학	2(1.5%)	환경/자원정책	5(3.7%)
		정치학	4(3.0%)	한국정치	2(1.5%)
				비교정치	1(0.7%)
		지리학	11(8.1%)	한국정치	3(2.2%)
				인문지리학	10(7.4%)
		지역개발	39(28.9%)	자연지리학	1(0.7%)
				국토/토지이용	28(20.7%)
				도시계획/설계/개발	4(3.0%)
				주택/부동산개발	5(3.7%)
		행정학	7(5.2%)	환경계획/개발/관리	2(1.5%)
				도시/지방행정	7(5.2%)
예술체육	2(1.5%)	미술	1(0.7%)	미술일반	1(0.7%)
		체육	1(0.7%)	스포츠경영학	1(0.7%)
자연과학	9(6.7%)	생물학	9(6.7%)	기타생물학	1(0.7%)
				동물학	2(1.5%)
				식물학	3(2.2%)
				환경생물학	3(2.2%)
농수해양	10(7.4%)	농학	1(0.7%)	농학일반	1(0.7%)
		임학	3(2.2%)	산림생태/휴양	3(2.2%)
		조경학	6(4.4%)	환경생태/복원	6(4.4%)

주 : 접경지역 및 DMZ 관련 연구 135편을 분류한 결과임. 분석대상 연구물은 학위(석박사) 논문, 학술지 게재 논문, 연구기관의 정기간행물수록 논문임

자료 : 김창환, “우리나라의 DMZ 및 접경지역에 관한 연구동향 분석”, 「한국지역지리학회 학술대회 자료집」, 2009년.

특히 1990년대 후반이후 경제협력 및 문화교류로 남북간 긴장이 완화되면서 남북한 협력체계의 토대가 마련되었고 DMZ와 그 주변 접경지역에 대한 관심도 집중되고 있다. 이러한 결과를 반영하듯 DMZ 및 접경지역에 대한 연구는 2000년대 이후 급격히 늘어났다(<표 1-3> 참조).

표 1-3 | 접경지역 및 DMZ 관련 연구발표 유형별·시기별 현황

구 분	총계	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
총 논문 편수	135(100.0%)	1(0.7%)	3(2.2%)	1(0.7%)	26(19.4%)	104(77.0%)
석사학위논문	55(40.7%)	-	1	-	10	44
박사학위논문	6(4.5%)	-	-	-	-	6
학술지개재논문	46(34.1%)	1	-	1	8	36
연구원정기간행물	28(20.7%)	-	2	-	8	18

주 : 접경지역 및 DMZ 관련 연구 135편을 분류한 결과임. 분석대상 연구물은 학위(석박사) 논문, 학술지 게재 논문, 연구기관의 정기간행물수록 논문임

자료 : 김창환, “우리나라의 DMZ 및 접경지역에 관한 연구동향 분석”, 「한국지역지리학회 학술대회 자료집」, 2009년.

이와 같은 국내외적인 여건 변화 속에서 최근 DMZ 및 접경지역에 대한 관심은 정부, 국회, 관련 지방자치 단체에 이르기까지 광범위하게 확대되고 있으며, 남북교류협력에 있어서도 연결공간으로서의 위상이 높아져가며 남북교류의 중계지점으로서의 지리적인 중요성이 더욱 증대되고 있다.

그러나 접경지역에 관한 연구는 주로 육상을 중심으로 이루어지고 있고, 해양에서의 접경지역 연구와 남북한 해양협력에 관한 연구는 한국해양수산개발원(KMI)에서 수행한 연구를 제외하면 많지 않은 상황이다.

그리고 그 동안 수행된 남한과 북한의 협력에 관한 국내 연구의 대부분은 경제협력분야에 국한되어 있으며, 접경지역의 환경과 생태계 보전에 관한 연구는 대부분 육상의 비무장지대가 대상이라는 특징이 있다. 즉, 접경지역의 환경과 생태계 보전을 위한 인접국가 간 협력관리에 관한 연구도 대부분 육상에 한정되어 있다.

남북한 해양관련 연구는 해양 접경 연안 해양환경 및 생태계 연구, 남북한 해양 환경 및 자원관리 연구, 남북한 비무장지대 보전 연구, 남북한 해양수산 협력 연구 등으로 구분할 수 있다.

서해연안 접경지역의 자원 및 환경에 대한 남한과 북한의 협력관리를 직접 다루고 있는 연구는 강대석·남정호(2002), 남정호·강대석(2003, 2004), 김영봉 외(2004), 남정호(2005a, b), 육근형(2005), 장원근·최지연(2005), 최희정(2005), Park(2005), Lee and Kim(2005), Nam et al.(2005) 등의 연구가 있다.

그리고 해양 접경지역 연구와 직접 관련은 없지만, 남북한 해양협력에 관한 연구는 남한과 북한의 환경과 자원의 협력관리에 관한 연구, 비무장지대 접경지역 환경·생태계 보호 및 활용방안 연구, 해양수산분야 협력방안 개발에 관한 연구 등의 분야에서 진행되었다(<표 1-4> 참조).

표 1-4 | 환경 및 자원관리 남북협력관리 선행연구 현황

분 야	선 행 연 구
접경연안 해양환경 및 생태계 분야 선행연구	강대석·남정호(2002), 남정호·강대석(2003, 2004), 김영봉 외(2004), 남정호(2005a, b), 육근형(2005), 남정호 외(2005), 장원근·최지연(2005), 최희정(2005), Park(2005), Lee and Kim(2005), Nam et al.(2005), 남정호 외(2006), 남정호 외(2007), 김종덕 외(2008)
환경 및 자원 관리	정희성 외(1996), 북한경제포럼(2001), 변병설(2001), 변병설·윤갑식(2001), 손기웅(2001), 김경술(2001), 김정인(2001), 임삼진(2001), 강광규 외(2002), 손기웅(2002), 정희성 외(2003), 송인주(2005)
비무장지대 보전	김영봉(1999), 제성호(1996, 1997), 전성훈(1999), 김정수(2001), 김영봉 외(2002), 손기웅(2000), 통일부(2002), 전성우 외(2003), 김영봉 외(2004), 김영봉(2006)
해양수산분야	한국해양연구소(1993), 신영태(1998), 최정윤(2000), 해양수산부(2000), 남성욱(2001), 안국전·홍성걸(2001), 이광남(2001), 홍성걸·임경희(2002), 양창호 외(2005)

남정호·강대석(2003) 연구는 기초연구의 성격으로 이 지역의 생태·환경적, 경제적, 정치적 특성에 기초하여 협력관리의 필요성과 협력관리체제 구축을 위한 기본방향을 제시하였다. 또한 김영봉 외(2004)가 수행한 연구는 남북한 접경지역을 평화적으로 보전, 이용, 개발하기 위한 방향을 국토관리 차원에서 제시하고 있다. 이 연구는 남정호·강대석(2003)의 연구를 토대로 하고 있지만, 연구의 결과가 실행 가능한(workable) 형태로 도출될 수 있도록 관계부처, 관련 국제기구와 밀접한 협력관계를 구축하는 것도 포함하고 있다. 이 과정에서 매년 정부 차원에서 추진해야 할 해양환경보전 분야, 연안관리분야 남북협력사업에 관한 정책방향을 제시하고, 이를 실현하기 위한 토대를 관련 부처를 지원하여 구축한다는 점에서 다른 연구와 차이가 있다. 또한, 최종단계에서 해양평화공원의 구체적인 지정범위와 용도별 구획조정 방안(zoning plan)까지 제시하고, 이를 국제기구 사업으로 수행하기 위한 제안서(PDF)의 개발을 추진한다는 점도 선행연구와 다르다고 할 수 있다.

국제적으로 접경지역 환경과 생태계 보호에 대한 협력관리체제 구축에 관한 연구는 접경보호구역(transfrontier or transboundary protected area)을 주제로 이루어졌다.⁵⁾ 접경지역 협력관리에 관한 연구의 대부분은 육상을 대상으로 하고 있고, 연안과 해양에 관한 접경지역 협력관리에 관한 연구는 Crosby et al.(2002)이 홍해해양평화공원을 대상으로 한 연구 등으로 매우 제

5) 접경지역의 환경과 생태계 보호관한 협력관리를 주제로 한 연구는 IUCN의 세계보호구역위원회(World Committee on Protected Areas)가 1997년 개최한 국제학술회의에서 발표된 Cisneros and Carrere(1997), Hamilton(1997), Shine(1997)을 비롯한 20여 개의 연구, IUCN(2000)의 “Protected Areas - Benefits Beyond Boundaries”, World Bank(2000)의 “Transboundary Reserves - World Bank Implementation of the Ecosystem Approach”, Hamilton *et al.*(1996), Zbicz(1999), Singh(2002), Van Dyke *et al.*(2003) 등이 있음(남정호·강대석, *Op. cit.* 재인용). 그리고 생태계 보호관련 국제기구뿐만 아니라 세계은행(World Bank)의 지원으로 수행한 연구로 MacKinnon(2002) 등의 연구가 있으며, 경계를 초월한 보호구역 지정과 관리를 새로운 패러다임으로 인식하고 있는 Fall(2003)의 연구가 있음. 남정호(2005)에서 재인용.

한적이다.

한편 본 연구는 해양 접경지역에 관한 기존 연구와 달리 종합적인 활용방안을 제시하는데 목적이 있다.

| 표 1-5 | 기존연구와 본 연구의 비교

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	-과제명: 한강 하구 및 서해연안 접경지역에 대한 물류시설이용 방안 연구 -연구자(년도): 양창호 외(2005) -연구목적: 한강하구 및 서해연안 접경지역에 남북교역 활성화를 위한 한강하구 항만 물류시설의 개발 타당성을 검토하고, 북한 물동량 처리와 서울 서북부 물동량 처리 방안 마련	- 공동연구 수행 • 국토연구원:접경지역 공동이용방안 • 평택대학교:수송수단별 시설현황 및 계획 • 환경영향 분석 : 한국환경정책평가연구원	-한강하구 및 서해접경 해역의 가치와 이용방안 -한강하구 항만의 의의와 가능성 -서울 서북부지역의 컨테이너 물동량 전망분석 -한강하구 항만개발 구상 -한강하구 및 서해연안 접경지역 물류시설 개발을 위한 정책 추진방안
	2	-과제명: 서해연안 접경지역 남북한 협력관리 방안 연구 -연구자(년도): 남정호 · 강대석(2003) -연구목적: 서해연안 접경지역의 해양생태계 보전 필요성 검토 및 남북한 협력관리 방안 제시	-문헌연구 및 전문가 자문 -PSR을 이용한 관리여건 종합분석 -전문가 정책토론회 개최를 통한 검토	-서해연안 남북접경지역의 관리여건 분석 -접경지역 협력관리의 기본개념 정립 -외국 접경지역 사례분석 -협력관리방안 제시
	3	-과제명: 평화벨트 구축을 위한 서해 남북접경지역 이용방안 -연구자(년도): 김영봉 외(2004) -연구목적: 접경지역 국토의 공동이용 및 자연환경 보전방안 마련	-문헌연구	-서해접경지역 교류협력 여건 및 과제 -접경지역 평화벨트 구축방향 및 전략
	4	-과제명: 서해 연안 해양평화공원 지정 및 관리방안(Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ,Ⅳ) -연구자(년도): 김종덕, 남정호 외(2005, 2006, 2007,2008) -연구목적: 서해해양평화공원을 지정 · 관리하기 위한 기본 정책방향 제시	-자료수집 및 분석을 통한 문헌연구 -전국민 대상 인식조사 및 지역주민 설문조사 -국내전문가 자문단 운영 -국제세미나 개최, 국제자문단 운영을 통한 국제협력 네트워크 구축	(2007년 과제) -서해연안 남북협력 현황 -해양평화공원 남북관계 인식조사 -국내외 사례 및 시사점 -해양평화공원 추진방안
본 연구		- 기존사업 및 신규사업에 대한 남측의 주민 및 관계기관의 이해를 반영 • 기존의 대북협력사업은 국민 합의가 부족했다는 점을 고려하여, 남북한 합의사업 및 신규사업에 대한 남측의 주민, 지자체 및 관련기관의 의견을 수렴하고 필요한 정책과제를 제시함 - 북한의 의사를 반영한 협력사업 개발 • 선행연구는 남북한 협력을 위한 총괄적 연구로 의미가 있으나, 실제 협력사업으로 발전시키지 못한 한계가 있음 • 남북한 협력사업의 대부분은 북한과 실무적인 접촉이 있어야 가능하지만, 대부분의 연구는 북한과의 접촉없이 북한의 역할을 과도하게 반영하거나, 북한의 입장을 고려하지 못해 추진되지 않은 사업이 많았음 • 반면 본 연구는 북한의 사업참여능력을 고려하고 북한의 이해를 반영하여 협력연구를 추진하고자 함. 이를 위해 대북관련 정부기관과 민간기구 등을 활용하여 대북접촉을 통한 협력사업을 추진함 - 해양 접경지역에 관한 환경보전과 더불어 활용방안을 종합적으로 분석		

제 2 장 접경지역 협력에 관한 이론 고찰

1. 접경지역의 인식

1990년대 탈냉전과 함께 동아시아에서 부각되기 시작한 접경지역(CBR: cross-border region)은 다양한 인식(notions)으로 나타난다. 가장 먼저 와타나베 토시오(渡邊利夫 1991)는 ‘국지(局地)경제권(local economic zones)’이라는 표현을 쓰고, 이를 이데올로기가 다른 역내 국가들이 상호 경제적 동인에 따라 추진한 대외 분출의 종합물로 보았다. 한국의 서해안과 산둥·랴오닝을 연결하는 ‘환황해경제권’, 홍콩과 광둥성간의 ‘화난경제권’, 타이완과 푸젠을 잇는 ‘양안경제권’이 아시아 경제지도를 새로 그리는 주역이라고 보았다. 그리고 구상단계의 ‘두만강경제권’과 그 외곽을 잇는 ‘환동해경제권’, 나아가 타이와 인도차이나 3국간의 ‘바트경제권’까지 윤곽을 드러내고 있음을 포착했다. 중국을 에워싸고 나타나는 국지경제권들의 주역은 홍콩, 타이완, 한국 등의 신흥경제(NIES)이다.

같은 맥락에서 로버트 스칼라피노(Scalapino, 1992)는 동아시아에서 국경·이념의 벽을 넘어 생산요소간 분업체계가 이루어진 공간을 ‘자연경제지역(natural economic territories)’으로 불렀다. 오마에 케니치(Ohmae, 1993)는 이를 ‘지역국가(region state)’로 부른다. 투자, 산업, 기술정보, 소비자의 흐름 등 탈냉전으로 체력이 붙은 자본주의의 4대 유목세력을 관리하는 데 이제 국민국가는 부적합하다는 인식하에 정보화시대에 적합한 경제협력단위로써 지역국가를 제시했다.

한편 존 러기(Ruggie 1993)는 하나의 지역으로 통합된 유럽이 다시 그 내부에 생성되고 있는 월경지역을 비롯한 다양한 지역들로 인해 평면기하

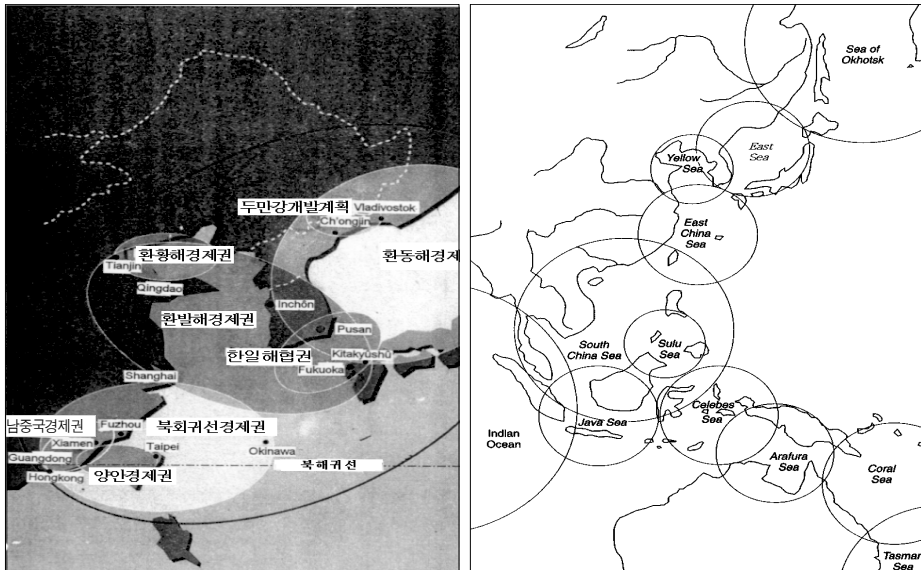
학적 다면성을 띠게 되었다고 보고, 이를 ‘탈근대 국제정치형태(post-modern international political forms)’가 출현한 것으로 인식했다. 근대국제정치의 형태가 영토국가라는 점을 감안하면 탈영토성에 기반을 둔 월경지역은 분명 포스트모던하다.

현재 동아시아 해양에는 <그림 2-1>의 좌측 그림에서 보듯이 국민경제들 사이의 상호의존 형태, 상호작용의 심도나 교류의 정규성에 의해 만들어지는 가상 경계에 따라, 남중국해경제권, 양안경제권, 환황해경제권, 환동해경제권, 한일해협경제권 등 다수의 국지경제권이 생성 중이다. 중국의 개방과 탈냉전으로 급부상한 이 해역들(maritime zones)은 지역교류에 관한 역사적 기억들을 되살리기에 충분하다.

<그림 2-1>의 우측 그림은 이러한 해역들이 역사적으로 존재한 공간임을 보여준다. 동아시아의 경제성장과 변화가 강조되면 될수록 이 해역들을 중심으로 각인되어 있는 공간유전자는 더욱 더 주목을 받고 있다. 중국의 개방과 분권화 지역발전전략, 이에 내재된 역사상으로서 화교이민과 역내 교역, 조공무역과 화교상인의 관계, 화교송금과 화교상인의 네트워크, 이에 연계된 인도상인, 그리고 고베상인과 한반도의 상인 네트워크 등은 아시아의 역사를 일국 중심의 국사를 벗어나, 보다 더 넓은 지역의 상호관계성과 통일성을 내다보는 가운데 검토할 수 있는 소재이다. 아시아라는 거시지역의 하부에 존재하는 하위지역시스템(sub-regional system)들은 아시아의 현실을 내부적이고 역사적·통시적 시점에서 관찰하는 실마리가 된다.

이러한 공간들은 크게 보면 시장과 사회, 그리고 도시의 월경활동을 통해 재현(representation)된, 이른 바 비판지정학(critical geopolitics)의 견지에서 관찰되는 것으로서, 영토국가로 이루어진 지리부도에는 나타나지 않는다. 본질적으로 네트워크로 만들어지는 이들 월경공간은 인문지리적 근친성이라는 역사적 유산으로 배양되며, ‘아래로부터의 협력’이 주도하는 동아시아 지역협력의 특수성을 담고 있다.

이러한 월경지역의 형성은 국민국가가 지배해 온, 소위 전통적 국제관계에서와는 전혀 다른 새로운 공간조직논리를 담고 있다. 예를 들어 타가히데토시(多賀 1992)는 초국경 지역개발을 위해 움직이는 지방들의 국제행위 속에서 한 국가 안의 고전적인 중심-주변 (center-periphery) 관계가 역전되고 있음을 관찰하였다. 뿐만 아니라 전술했듯이 해양아시아의 부활은 동아시아 시공간의 특성을 다시 드러내고 있다. 동아시아 시공간의 변용을 추동하는 핵심적 특성은 대륙/해양과 중심/주변의 역학이다.

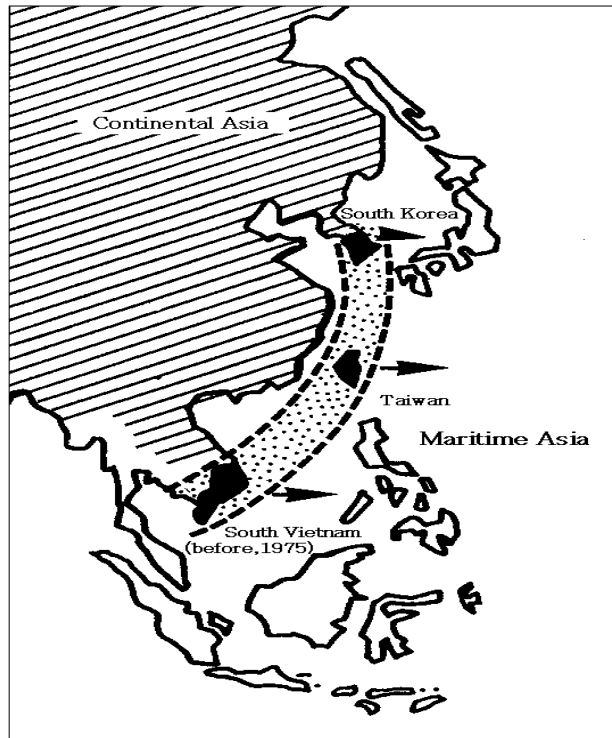


자료 : 1) (좌측그림) 부산발전연구원 「부산, 세계화-세계도시」, 부산 : 부산발전연구원, 1995. p. 12.
 2) (우측그림) Hamashita Takeshi, China-Centered World Order in Modern Times, Tokyo: University of Tokyo Press, 1990.

| 그림 2-1 | 동북아 국지 경제권과 역사적 해역권

<그림 2-2>는 전통지정학에서 본 해양아시아와 대륙아시아를 나타낸다. 반도와 도서의 분단국들—한국, 1975년 이전의 베트남, 타이완—이 일종의 완충지대로서 대륙아시아와 해양아시아의 경계를 형성한다(Joyaux 1991, 70). 대륙세력과 해양세력에 대한 이러한 구분은 냉전기 진영 간의

대립구도 — 북방 3각(러시아, 중국, 북한)과 남방 3각(미국, 일본, 한국)— 와 겹쳐져 동북아 전략지도의 바탕을 이룬다.



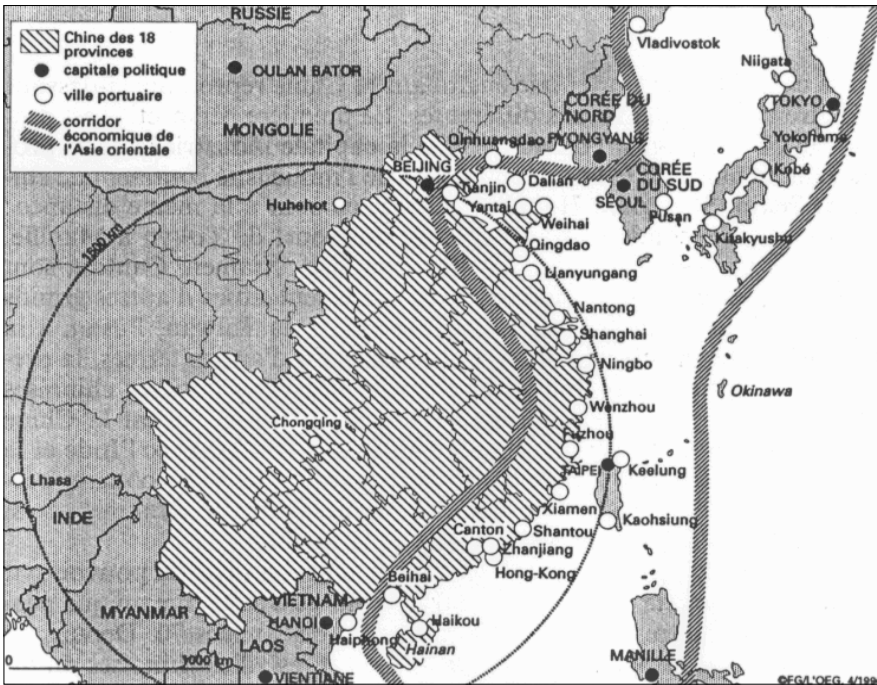
| 그림 2-2 | 전통지정학에서 본 동아시아의 대륙-해양

자료 : Francois Joyaux, *Geopolitique de L'Extrême-orient* Vol. 1. Paris: Editions Complexe, 1991, p. 70.

그러나 이러한 시각은 재현 방식에 따라 달라질 수 있다. <그림 2-3>이 그 일례인데, 이 그림은 두 가지 이미지를 담고 있다. 첫 번째 이미지는 여전히 전통 지정학의 관점에서 관찰한 것으로서, 광활한 중국대륙의 중심은 스촨(四川)성의 공업수도 충칭(重慶)이라는 점을 나타낸다. 충칭으로부터 반경 1,500km의 원둘레에 베이징, 상하이, 광둥, 라싸 등이 놓여 있다.

두 번째 이미지는 도쿄에서 마닐라, 그리고 블라디보스톡에서 하이난

(海南)에 이르는 해양 공간이다. 이 속에는 오늘날 자본주의의 꽃을 피우고 있는 동아시아의 주요 연해도시들이 망라되어 있다. 이 해양 공간은 소위 비판지정학의 관점에서 경제를 통해 재현된 것으로서 도시네트워크로 통합된 경제회랑(economic corridor)을 나타낸다.



자료 : Francois Gipoloux, Les poussées centrifuges de capitalisme urban", Revue Tiers Monde, 37-147, 1996, p. 570

| 그림 2-3 | 비판지정학에서 본 동아시아의 대륙/해양과 중심/주변

자연지리의 관점에서 포착한 첫 번째 이미지에서 보면 동아시아의 연해도시들은 광활한 대륙중국의 주변에 불과하다. 실제 내륙 우선의 삼선(third frontier) 개발을 중시한 마오쩌둥 시대의 중국에서 보면 연해중국은 군사안보적 필요가 우선인 변경에 불과했다. 그러나 경제로 재현된 두 번

째 이미지의 동아시아에서는 연해중국과 먼 바다의 도서와 반도의 연해도 시들은 이제 중심의 지위에 있게 된다. 오늘날 동아시아의 역동성은 과거 주변이었던 해역, 즉 동아시아 경제회랑에서 나온다. 이렇게 ‘새로운 동아시아’를 포착하는 데는 중심-주변의 이동이 중요 변수이고, 이는 본질상 대륙-해양의 시공간적 역학과 불가분의 관계에 있다.

요컨대 ‘국민국가의 상대화’ 속에서 등장하는 월경지역은 아시아의 진화 과정에서 결코 간과되어서는 안 될, 또 하나의 중추적 역할을 담당해 온 역사적 자산이다. 월경지역들이 시현하고 있는 다이내미즘의 역사적 성격을 재평가함으로써 동아시아의 지역화 논의에서 이들이 차지해야 할 제 자리를 찾아줄 필요가 있다.

2. 접경지역의 개념과 특성

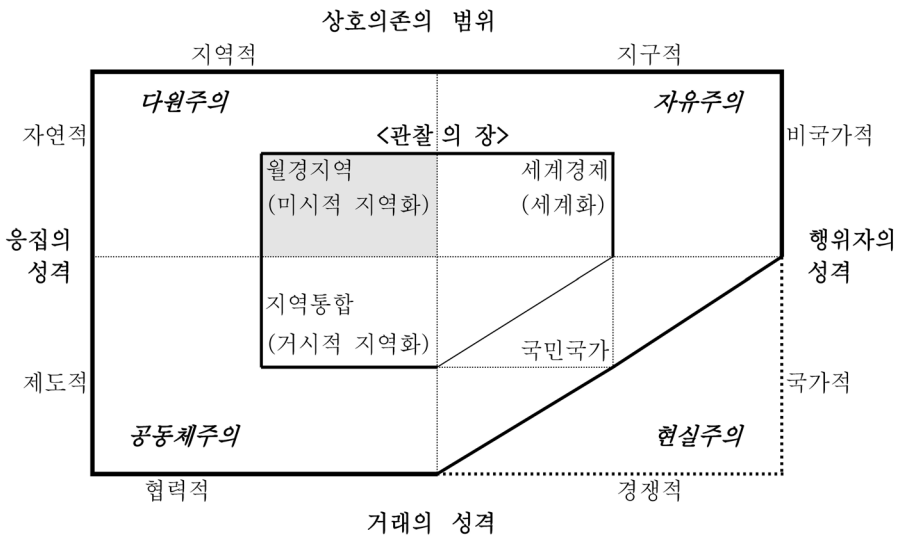
1) 세계화-지역화 속에서 본 접경지역의 특성

세계화와 지역화는 현 국제체제의 구조변화의 특징이자 오늘날 영토국가 직면한 공간변용(spatial transformation)의 두 모습이다. 그러나 자세히 보면 국민국가는 세계화와 지역화라고 하는 공간변용의 두 가지 옵션에 더하여 그 사이에 접경지역의 조성이라고 하는 제3의 옵션을 보유한다.

<그림 2-4>에서 보듯이 이 세 개의 옵션은 상호의존의 공간적 범위(지역적인가 지구적인가), 행위자의 성격(국가적인가 비국가적인가), 행위자간 거래의 성격(협력적인가 경쟁적인가), 공간적 응집력의 성격(자연적인가 제도적인가) 등에 따라 구별된다. 월경지역은 기업을 비롯한 비국가행위자들이 주도하되, 그 활동의 공간적 범위는 지역적이며, 이들의 거래는 경쟁보다는 협력적이며, 공간의 응집은 제도에 따른 것이 아니라 자연적 결과이다.

월경지역은 비국가행위자들의 지리적 행동반경과 그 전략적 경쟁정도

에 따라 한편으로 지구화된 세계경제의 일부로 전락할 수도 있고, 다른 한편으로 국가행위자들의 의지와 지원 여하에 따라 국가단위의 지역통합을 실질적으로 담당하는 공간단위가 될 수도 있다.



주 : 두 변수의 조합으로 생기는 4상한 그림들을 하나로 보기 위해 포개놓은 것임.
자료 : 이철호(2001).

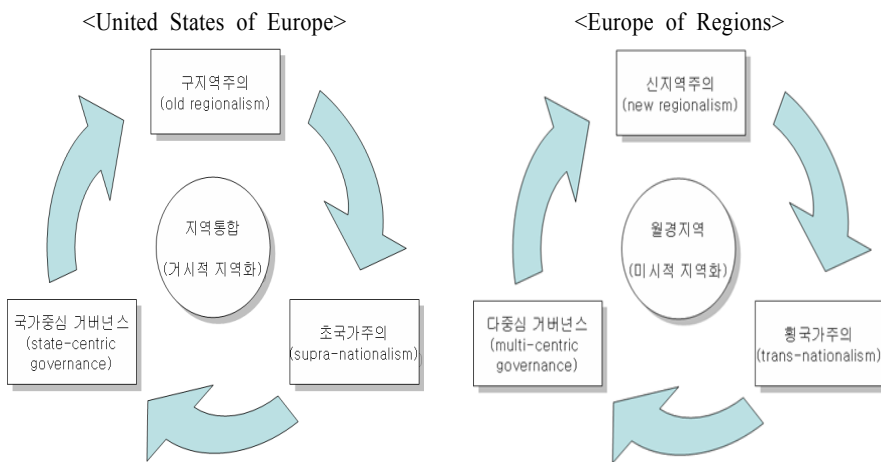
| 그림 2-4 | 세계화 · 지역화와 접경지역

2) 유럽통합과정에서 본 접경지역의 특성

실제 유럽은 국민국가의 관점에서 보면 두 가지 공간변용을 보이고 있다. 한편으로 ‘유럽합중국(United States of Europe)’을 향한 거시적 지역화를 추진함과 동시에 다른 한편으로 이를 구체화하기 위해 ‘지역으로 이루어진 유럽(Europe of Regions)’이라는 테제를 내걸고 월경지역 등을 중심으로 미시적 지역화를 추진한다.

유럽연합의 출범으로 실현되고 있는 거시적 지역화는 본질상 국가들을

아우르는 초국가주의(supranationalism)를 바탕으로 한 국가중심 거버넌스(state-centric governance) 과정이다. 이와는 달리 월경지역이 중심이 된 미시적 지역화는 비국가행위자(기업, 지방정부, NGO, 개인)가 주도하는 횡국가주의(transnationalism)를 토대로 한 다중심 거버넌스(multi-centric governance) 과정이다(<그림 2-5> 참조).



| 그림 2-5 | 유럽통합과 접경지역 : 이중의 지역화

이러한 성격으로 인해 미시적 지역화는 1950~1960년대 이래 논의되어 온 지역주의와는 구별되며 ‘신지역주의(new regionalism)’로 불린다(Hettne et al. 1993). 이는 본질상 ‘폴뿌리 지역주의’로서 국가보다는 비국가행위자, 중앙보다는 지방, 위로부터의 협력보다는 아래로부터의 협력이 주도한다.

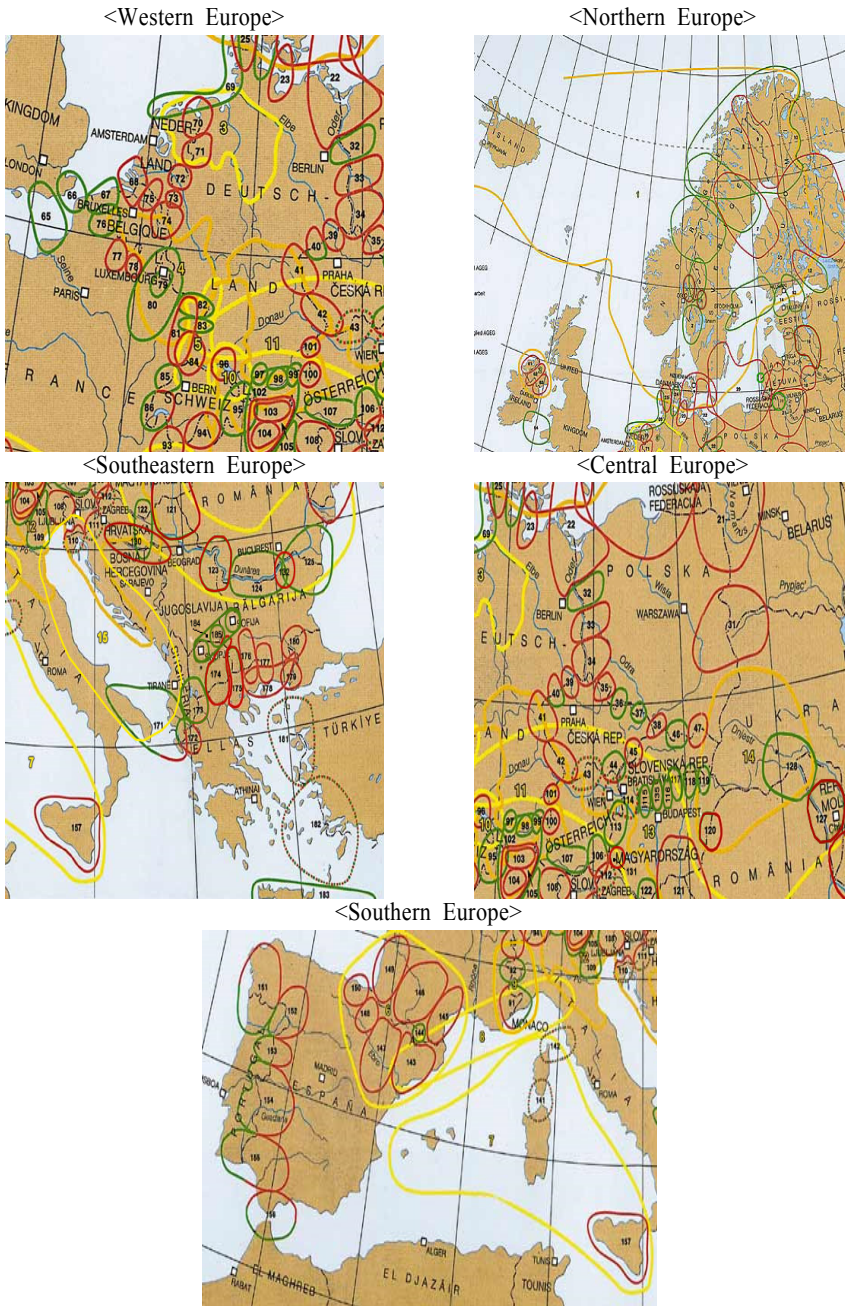
3) 통과지점에서 교류공간으로

유럽접경지역연합(AEBR: Association of European Border Regions)에 따르면, 현재 유럽에는 대략 115개의 월경지역(CBR)이 생성 중이다. AEBR은 월

경지역들의 이해관계를 대변하는 기구로서 유럽연합의 각종 기구, 조직, 제도, 그리고 네트워크 등에 접근하여 활동한다. 사무국은 유럽에서 가장 오래된 CBR인 EUREGIO(네덜란드의 변경도시 엔스헤데(Enschede)와 독일의 변경도시 그로나우(Gronau) 간의 월경협력지역)에 있다.

통합된 유럽에서 월경지역이 발전하는 것은 극히 당연한 일이다. 지역 통합이란 것이 국경이 없어질 때 완성된다고 보면 변경지역간의 통합이야말로 국경을 지우는 데 가장 좋은 방법이기 때문이다. <그림 2-6>에서 보듯이 유럽연합의 모든 접경지역은 월경지역으로 변용되고 있다.

국경의 약화는 지방행위자에게 각별한 의미를 갖는다. 국경이란 것이 지구적 관점에서 활동하는 초국가 행위자에게는 침투나 무시의 대상이지만, 발전을 위해 원심력을 발휘하는 변경의 도시·지역에게는 오히려 수단이다. 이제 “국경은 장애물이라기보다는 그 주위로 하나의 교류공간이 형성되는 통과지점이다”(Postel-Vinay 1996: 210-211).



자료: <http://www.aebr.net/profil> (검색일 2008. 1. 20.)

| 그림 2-6 | 유럽의 접경지역들

3. 접경지역과 신지역주의

1) 행위공간으로서의 지역

지역은 구조적 관점에서 보면 행위공간(action space)과 행위단위(action unit)로 구분된다. ‘행위공간으로서의 지역’은 지역을 행위자들의 활동무대로서 관찰하는 것이고, ‘행위단위로서의 지역’은 지역을 행위자(actor)로 인식하는 것이다. 지역을 행위공간으로 관찰할 때 중요한 것은 물질(사회경제적), 상징(문화적), 제도(법적·정치적) 등을 만들어낼 수 있는 지역의 잠재력과 능력이다. 반면에 지역을 행위단위, 즉 행위자로 인식할 때 중요한 것은 그 지역의 자율성 수준이다.

전통적인 지역관념에는 지역을 행위자로서 관찰하고 이를 수직적 형태로 분류한다는 의미가 내포되어 있다. 이에 따를 경우 이른 바 ‘공식적 지역주의(formal regionalism)’, 즉 EU나 NAFTA와 같은 초국가(supranational) 차원의 국제지역(international region)은 보이지만, 월경지역과 같은 횡국가지역(transnational region)은 포착할 수 없다. 월경지역과 같은 ‘비공식적 지역화(informal regionalization)’도 관찰하려면 지역을 행위자만이 아니라 행위공간으로도 인식해야 한다(Schmitt-Egner 2002).

행위공간으로서의 월경지역의 등장은 세계적 현상이다. 예를 들어 멕시코-티후아나(Mexico-Tijuana) 미시지역의 형성은 NAFTA라는 거시적 지역화의 결과이다. 동아시아의 경우, 공식적 지역주의가 발달하지 못하고 비공식적인 지역화가 진행되고 있지만, 거시적 지역화는 미시적 지역화를 통해 진행되고 있다고 보아도 무방하다.

2) 신지역주의

동아시아의 미시적 지역화 혹은 ‘비공식 지역화’는 1950~1960년대의 구 지역주의(old regionalism)와 구별되는 ‘신지역주의(new regionalism)’로 인식된다(Hettne et al. 1993). 전술했듯이 신지역주의는 국가보다는 비국가행위자, 중앙보다는 지방, 위로부터의 협력보다는 아래로부터의 협력이 주도한다. “신지역주의는 국민국가보다는 한층 풀뿌리의 수준에서 공통의 문제에 대한 협력적 해결을 모색하는 것이다. 이러한 협력은 서로 다른 나라들의 지방정부, 비정부기구, 개별 활동가 등이 지역적으로 주도한다(Balaam and Veseth 2005: 243).” 아래 <표 2-1>은 신지역주의의 특징을 구지역주의와 비교해 보여준다.

| 표 2-1 | 구지역주의와 신지역주의

	구지역주의(old regionalism)	신지역주의(new regionalism)
행위공간	국제지역	횡국가지역
행위자	국가와 국제기구 (집합적 성격)	지구 수준에서 활동하는 비국가 행위자(집합적·사회적·개별적 성격, 예: 지방정부, 상공회의소, 민간기관)
목표	구체적인 안보·경제 협력 (구심적이고 보호주의적 경향)	포괄적이고 다차원의 사회적 과정(원 심적이고 개방적 경향)
국제질서의 성격	냉전과 양극체제	지구화와 다극체제
거버넌스의 성격	위로부터의 산물	한층 더 자발적인 과정의 산물

자료 : P. Schmitt-Egner, "The concept of 'region': theoretical and methodological notes on its reconstruction," *European Integration*, Vol. 24, No. 3 (2002), p. 189; B. Hettne, "The Europeanisation of Europe: Endogenous and exogenous dimensions," *European Integration*, Vol. 24, No. 4(2002), pp. 325~326; J. Mittelman, *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance* (New Jersey: Princeton University Press, 2000), pp. 114~115에서 종합·정리.

국제관계의 공간적 변용을 나타내는 국제적 차원의 신지역주의는 국내 신지역주의가 국경을 넘어 상호작용할 때 형성되며, 공적·사적 지방행위자들의 횡국가교류에 기초한다. 여기서 국경은 장애물이기보다는 활용의 대상이며 국경을 주위로 비록 경계는 모호하지만 충분히 인지할 수 있는 새로운 교류공간인 횡국가지역이 형성된다. 유럽의 경우 유럽통합을 실질화하기 위해 월경협력과 지역간 국제네트워킹을 장려한다는 점에서 국내 신지역주의는 국제 신지역주의와 밀접히 연관된다. 전술하였듯이 유럽에는 이중의 지역화, 즉 ‘유럽 건설(European Construction)’을 명제로 한 거시적 지역화와 ‘지역으로 이루어진 유럽(Europe of Regions)’이라는 명제의 미시적 지역화가 동전의 양면처럼 진행되고 있다. 이처럼 국내 신지역주의는 대내적 사안에 그치지 않고 국제무대에서 지역주의가 재등장하는 내생적 동인(endogenous source)으로 작용하였다.

이론적으로 보면 통합이론의 많은 갈래들—시장통합, 기능주의와 신기능주의, 제도주의와 신제도주의 등—이 현재의 구조변화를 설명하지 못하고 있는 한계를 감안할 때, 비교적·역사적·다수준적 시각을 지닌 신지역주의는 초국가 협력과 초국경 교류의 제반 형태를 탐구할 수 있는 새로운 접근법이 될 수 있다(Mittelman 2000: 111-130).

3) 신지역주의와 동아시아 접경지역

월경협력을 중심으로 나타나고 있는 신지역주의는 동아시아 지역주의의 주요 특징이다(Palmer 1991). 다만 유럽의 월경지역이 유럽통합의 결과로서 진행되는 정책주도형의 위로부터의 산물이라면, 동아시아의 월경지역은 시장주도형의 ‘아래로부터의 지역화’ 과정이다(<표 2-2> 참조).

유럽의 경우에도 지리적 근접성과 사회적 근친성에 기초하여 적지 않은 국지공간들이 존재해 왔으며, 이들은 유럽통합에 앞선 ‘예비통합(pre-

integration)’의 주체이자 무대였다. 달리 말해 공식통합은 “교류와 상호작용 네트워크의 증대과정”으로서의 비공식통합(informal integration)과 병행되었다(Wallace 1992: 9). 그럼에도 불구하고 유럽의 월경지역 분출은 유럽연합 이사회가 제공하는 구조조정기금(Interreg)이 주요 역할을 하였고 이 점에서 유럽의 월경지역은 위로부터의 정책에 의해 형성되었다고 보는 것이 타당하다.

이에 따라 신지역주의는 새로운 지역 거버넌스를 형성해 나가고 있다. 유럽의 횡국가지역, 즉 월경지역의 하나인 ‘Euroregion’의 경우, 일종의 ‘메조정부(meso-government)’가 출현 결과, 일종의 ‘영토적 형태’를 재생산하고 있는 듯이 보일만큼 거버넌스의 수준이 높다. 비록 정책이 중심이 된 하향식 거버넌스가 특징이지만, 이른 바 ‘조종 협력(governing cooperation)’의 분권 구조가 중앙집권적 접근법을 대체해나가고, 중앙, 횡국가지역, 지방을 포괄하는 다수준의 거버넌스를 통해 ‘변경정치레짐(political frontier regimes)’을 만들어 가고 있는 것이다. 여기서 주목할 것은 “‘조종 협력’이라는 공공 행위 모델이 형성되는 데 필요한 것은 행위자로서의 국가의 폐기가 아니라 국가의 분산(Leresche and Saez 2002: 88)”이라는 점이다.

표 2-2 | 접경지역: 유럽과 동아시아의 비교

	유럽	동아시아
보기	Euroregions (EUREGIO, Transmanche, 외레순지역 등)	국지경제권 (양안경제권, 화남경제권, 한일해협경제권, 환황해경제권, 환동해경제권)/ 성장삼각지대 (SIJORI지역, 두만강지역)
특징	- 국경의 완전개방 - 초국가(supranational)정책의 산물 - 정책이 주도적 역할을 수행 - 하향식 거버넌스 구조	- 국경의 선택적 개방 - 국제협정이나 일국의 개방정책 산물 - 시장이 주도적 역할을 수행 - 상향식 거버넌스 구조

자료 : Perkmann(2004), pp. 4~5를 보완 · 재구성; 이철호(2006)에서 재인용.

이러한 변화가 비유럽지역, 특히 북미와 동아시아에도 적용가능하다는 견해에 따르면, 분권화된 거버넌스의 형성 동인을 지역통합의 이익을 나눠 가지려는 다양한 행위자들의 기회주의적 동기에서 찾는다. 다만 유럽의 경우, 기회주의적 동기가 위로부터 유발되었다면, 동아시아의 경우는 훨씬 자발적이다. 동북아 황국가지역에 대한 최근의 연구들에 따르면(전형권, 2006; 양기호, 2008), 지방정부-시장기구-민간기구라는 새로운 주체들의 상향식 거버넌스의 역동성이 국제기구와 중앙정부의 하향식 거버넌스의 한계를 점차 보완해나가고 있다. 뿐만 아니라 유럽의 황국가지역들은 유럽통합에 앞선 ‘예비통합’의 주체이자 ‘비공식통합’의 실험장이었음을 감안할 때, 신지역주의의 상향식 거버넌스가 만들어내는, 신뢰에 기초한 사회자본은 동아시아의 지역성을 제고하는 데 크게 기여할 것이다.

4. 접경지역 이론 고찰의 정책적 시사점

접경지역 협력에 관한 이론 고찰을 통해 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 접경지역은 국가가 달라도 동일한 생활권을 유지하고 발전할 수 있다. 이들 지역은 국가 제도의 출현 이전부터 동일한 생활권을 유지해온 탓에 협력을 위한 유전인자가 내포되어 있다고 할 만큼 협력적인 관계를 유지하고 발전하고 있다. 특히 베를린 장벽의 붕괴로 상징되는 탈냉전 이후 국가와 체제를 떠나 지역간 협력이 강화되고 공동으로 발전하고 있다는 것을 보여준다. 따라서 남북한 접경지역도 협력적 분위기가 형성되면 생활권 위주로 발전할 가능성이 높다.

둘째, 최근의 지역협력은 접경지역 발전을 앞당기고 있다. 지역통합이란 것이 국경이 없어질 때 완성된다고 보면 변경지역간의 통합이야말로 국

경을 지우는 데 가장 좋은 방법이다. 따라서 통합된 유럽에서 월경지역이 발전하는 것은 극히 당연한 일이다. 현재 유럽의 접경지역에는 115개의 월경지역(CBR)이 생성 중이다. 유럽접경지역연합(AEBR)은 월경지역들의 이해관계를 대변하고 있다. 따라서 남북한의 해양 접경지역 발전을 위해서는 남북한 당국의 ‘협력’이 매우 중요하다는 점을 알 수 있다.

셋째, 동아시아 지역에서는 시장 주도형의 아래로부터의 지역화가 나타나고 있다. 유럽의 경우 유럽통합이라는 정책주도형의 위로부터의 산물인 반면, 동아시아지역은 자발적이고 지방정부-시장기구-민간기구라는 새로운 주체들의 상향식 거버넌스의 역동성이 국제기구와 중앙정부의 하향식 거버넌스의 한계를 점차 보완해나가고 있다는 것이다.

제 3 장 남북한 해양 접경지역 현황과 활용 필요성

1. 남북한 해양 접경지역의 범위 및 특성

1) 남북한 해양 접경지역의 범위

(1) 남북한 접경지역의 개념과 현황

남북한 접경지역이라고 하면, 비무장지대(De-Militarized Zone : DMZ), 민간인통제지역(Civilian Control Zone : CCZ 또는 Civilian Control Area : CCA), 접경지역지원법상 접경지역 등 여러 가지 의미로 통용되고 있다.

① ‘정전협정’에 의한 비무장지대

비무장지대는 1953년 7월 27일 합의된 정전협정 제1조 11개항에 의해 만들어졌다. 정전협정에 의하면, 비무장지대는 합의된 군사분계선으로부터 쌍방이 각기 2km씩 후퇴함으로써 적대 행위의 재발을 초래하기 위해 설정한 지역이다. 쌍방은 모든 비무장지대 내에서 또는 비무장지대로부터 또는 비무장지대로 향하여 어떠한 적대행위도 감행하지 못한다.

그러나 이러한 정전협정의 내용과는 달리, 실제로는 쌍방이 2km씩 후퇴라는 원칙을 철저히 준수하고 있지 않기 때문에 비무장지대의 남북한계선과 북방한계선을 따라 배치된 수많은 군인과 막강한 화력이 실제로는 비무장 내에 배치되어 있는 실정이다. 그리고 수많은 소규모 총격전들도 있었다. 따라서 명목상의 비무장지대는 실질적인 ‘중무장지대’인 것이다.

② ‘군사시설보호법’에 의한 민간인통제지역

민간인통제선(민통선)은 1954년 2월에 미 제8군사령관의 직권에 의해 민간인 출입을 금지하고 민간인 귀농(歸農)을 규제하기 위해 귀농선(歸農線)

으로 설정되었다. 민간인통제구역의 총면적은 설정 당시 경기도 480km²와 강원도 1,048km²로 총 1,528km²이었다.

국군이 휴전선 방어 임무를 담당하면서 귀농선에서 민통선으로 명칭이 바뀌었다. 국토의 효과적 이용을 위해 군 작전 및 보안에 지장이 없다는 조건하에서 출입영농과 입주영농이 허가되었다. 현행 군사시설보호법에 의하면, ‘군사시설보호구역’이라 함은 군사시설을 보호하고 군 작전의 원활한 수행을 위하여 국방부장관이 설정하는 구역을 말하고, 민통선이라 함은 고도의 군사활동보장이 요구되는 군사분계선에 인접한 지역에서 군 작전상 민간인의 출입을 통제하기 위하여 국방부장관이 군사분계선의 남방에 설정하는 선을 말한다. 민통선은 보호구역 안에 설정하되, 군사분계선의 남방 15km의 범위 안에서 설정한다.

제한보호구역은 민통선이남지역을 말하는데, 민통선이남지역이더라도 중요한 군사시설이 있는 지역은 당해 군사시설의 최외곽 경계선으로부터 500m를 초과하지 아니하는 범위 안에서 통제보호구역으로 설정할 수도 있고, 반대로 중요한 군사시설이 없거나 군 작전상 장애가 되지 아니하는 지역으로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 지역은 제한보호구역에서 제외할 수 있다.

군사시설보호구역 또는 민통선은 국방부장관이 합동참모의장의 건의에 따라 설정하거나 변경하며, 국방부장관은 군사시설의 철거, 작전환경의 변화 기타의 사유로 군사시설보호구역 또는 민통선을 유지할 필요가 없게 된 때에는 지체 없이 이를 해제한다. 군사시설보호구역 및 민통선의 설정은 군사시설보호와 군사목적달성을 위하여 필요한 최소한의 범위 내에서 하여야 한다.

③ ‘접경지역지원법’에 의한 접경지역

비무장지대와 민간인통제지역 외에 남북한 경계 지역에 포함되는 다른

개념이 있다. 바로 ‘접경지역지원법’에 의한 접경지역이다. ‘접경지역지원법’은 1999년 12월 16일 정기국회에서 통과되어 2000년 1월 21일에 제정·공포되었다. ‘접경지역지원법’에서 정의하고 있는 ‘접경지역’은 군사시설보호법 제2조 제3호의 규정에 의한 민통선 이남의 시·군의 관할구역에 속하는 지역으로서 민통선으로부터 거리 및 지리적 여건·개발정도 등을 기준으로 하여 대통령령이 정하는 지역을 말하며, 다만 군사분계선 남방 2km 지점을 잇는 선으로부터 민통선 사이의 지역으로서 집단취락지역 등 대통령령이 정하는 지역과 해상의 북방한계선 이남지역 중 대통령령이 정하는 지역도 포함된다.

2000년 8월 28일 제정된 ‘접경지역지원법시행령’ 제2조에서는 접경지역의 범위를 민통선 이남으로부터 20km 이내에 소재한 시·군에 속한 읍·면·동 행정구역으로서 인구증감률(최근 5년 간), 도로포장률, 상수도 보급률, 제조업종사자 비율, 군사시설보호구역 점유비율의 5개 지표 중 3개 이상의 지표가 전국의 평균 지표보다 저조한 지역으로 한정하고 있다. 다만, 주변지역의 여건에 비추어 지역특성·개발정도 등 특별한 사유가 있는 경우에는 이를 조정할 수 있다고 하고 있다.

또 비무장지대 남방한계선과 민통선 사이의 지역으로 농어촌정비법에 의한 농업생산기반정비사업이 시행되었거나 시행중인 농업생산지역, 농어촌정비법에 의한 농어촌생활환경정비사업이 시행되었거나 시행중인 집단취락지역, 접경지역지원법에 의한 남북한교류협력사업 등 관련사업 추진지역도 접경지역 범위에 포함된다. 끝으로 백령도·대청도·소청도·대연평도·소연평도와 그 주변도서도 포함되며, 단 무인도서는 제외된다.

이에 따라 접경지역은 총 3개 시·도에서 15개 시·군의 98개 읍·면·동(15읍·76면·7동)이다.

한편, 2001년 3월 9일 의결된 접경지역종합계획수립지침은 접경지역을 보전권역, 준보전권역, 정비권역의 3개 권역으로 구분하고 있다. 먼저, 보전

권역은 자연생태·문화유산의 보전과 고도의 군사활동을 위하여 보전 및 관리가 필요한 지역으로 국토이용관리법상 자연환경보전지역, 군사시설보호법상의 통제보호구역을 중심으로 설정하되 환경부의 자연환경 기초조사 결과 나타나는 생태자연도 1등급지역을 포함한다. 이 지역에서는 자연환경 및 역사·문화자원의 보전·복원과 남북교류협력사업 이외의 개발계획 입안은 원칙적으로 제한된다.

둘째, 준보전권역은 우수한 자연경관과 역사·문화 및 안보관광자원의 보전·관리 및 활용과 농업진흥이 필요한 지역으로서 국토이용관리법상 농림지역, 문화재보호법상 보호구역 중심으로 설정하되 환경부의 자연환경 기초조사결과 나타나는 생태자연도 2등급지역을 포함한다. 자연생태의 보전, 자연경관과 안보자원을 우선 보호하고 제한적인 범위 내에서 지역실정에 적합하도록 개발계획이 수립되는 지역이다.

셋째, 정비권역은 지역발전 및 주민생활여건 개선을 위하여 토지의 체계적 이용 및 정비가 필요한 지역으로 보전권역 및 준보전권역 이외의 접경지역으로 한다. 주민생활 환경개선 및 지역경제 발전을 위한 체계적인 개발계획이 가능한 지역이다.

| 표 3-1 | 접경지역지원법시행령에 의한 접경지역의 범위

구분	시·군 별	행정구역(읍·면·동)
합계	15시·군	98 읍·면·동(15읍·76면·7동)
인천광역시 (17)	강화군 (1읍·12면)	강화읍·교동면·삼산면·서도면·송해면·양사면·하점면·내가면·선원면·불은면·길상면·양도면·화도면
	옹진군(4면)	대청면·백령면·연평면·북도면
경기도 (46)	동두천시(4동)	불현동·소요동·보산동·상패동
	고양시(3동)	송산동·고봉동·송포동
	파주시(3읍·10면)	문산읍·파주읍·법원읍·교하면·적성면·탄현면·광탄면·파평면 등
	김포시(5면)	월곶면·통진면·하성면·대곶면·양촌면
	양주군(5면)	남면·은현면·광적면·백석면·장흥면
	연천군 (2읍·8면)	연천읍·전곡읍·군남면·미산면·청산면·중면·장남면·신서면·백학면·왕징면
	포천군(6면)	관인면·창수면·영북면·영중면·신북면·이동면
강원도 (35)	춘천시(2면)	사북면·북산면
	철원군(4읍·7면)	철원읍·김화읍·동송읍·갈말읍·서면·근남면·근북면·근동면·원동면·원남면·임남면
	화천군(1읍·4면)	화천읍·사내면·하남면·간동면·상서면
	양구군(1읍·4면)	양구읍·동면·방산면·해안면·남면
	인제군(1읍·5면)	인제읍·서화면·남면·북면·기린면·상남면
	고성군(2읍·4면)	간성읍·거진읍·현내면·토성면·죽왕면·수동면

| 표 3-2 | 접경지역지원법시행령에 의한 접경지역의 면적과 인구

시군별	읍 면 동		면적(km ²)		인구(명)	
	전체	대상	전체	대상	전체	대상
합계	175	98	9,665.89	8,097.17	1,987,659	656,472
용진군	7면	4면	163.92	86.62	14,056	8,860
강화군	1읍 12면	1읍 12면	410.83	410.83	67,924	67,924
동두천시	7동	4동	95.66	91.93	74,665	48,826
고양시	2구 35동	3동	267.31	57.76	772,390	22,337
파주시	2동 3읍 11동	3읍 10동	682.60	631.27	181,496	118,980
김포시	3동 6면	5면	276.59	217.61	148,066	56,378
양주군	1읍 6면	5면	309.77	224.02	108,309	55,412
연천군	2읍 8면	2읍 8면	696.33	696.33	53,766	53,766
포천군	2읍 11면	6면	827.09	493.81	144,912	46,268
춘천시	1읍 9면 15동	2면	1,116.35	367.55	248,370	4,016
철원군	4읍 7면	4읍 7면	898.82	898.82	53,946	53,946
화천군	1읍 4면	1읍 4면	909.46	909.46	25,544	25,544
양구군	1읍 4면	1읍 4면	700.68	700.68	23,756	23,756
인제군	1읍 5면	1읍 5면	1,646.33	1,646.33	34,090	34,090
고성군	2읍 4면	2읍 4면	664.15	664.15	36,369	36,369

④ 접경지역과 접경교류

비무장지대, 민간인통제지역, 접경지역 등의 세 개념은 군사분계선, 비무장지대남방한계선, 민통선 등 세 선으로 구분된다.

북한의 여행금지구역은 확일적으로 정해져 있는 것이 전혀 아니다. 군사분계선으로부터 2km로 확일적으로 정해져 있는 비무장지대의 남방한계선과 북방한계선도 엄격히 지켜지지 않고 있으며, 실제 비무장지대의 폭이 4km가 아닐 뿐만 아니라 곡선이기 때문에 면적 계산도 매우 개략적인 것

에 불과하다. 민통선도 군사분계선으로부터 15km로 획일적으로 그어져 있는 것이 아니라 2km 내지 15km로 다양하게 설정되어 있다. 더구나 접경지역은 민북지역의 집단취락지역을 포함하고 있기 때문에 민북지역과 접경지역은 중첩되고, 또 민통선 이남 20km 이내 모든 지역을 접경지역에 포함하는 것은 아니다. 더구나 해상과 도서에서의 경계선은 육상에서와는 전혀 다르다.

현행 자연환경보전법 제2조에서는 관할권이 대한민국에 속하는 날부터 2년간의 비무장지대를 ‘자연유보지역’으로 정하고 있다. 제20, 21, 22조에서 각종 행위와 출입 등을 제한하고 있지만, 제28조에 의하면 비무장지대 안에서 남·북한간의 합의에 의하여 실시하는 평화적 이용 사업과 통일부장관이 환경부장관과 협의하여 실시하는 통일정책관련 사업에 대하여는 그러하지 아니한다고 규정하고 있다.

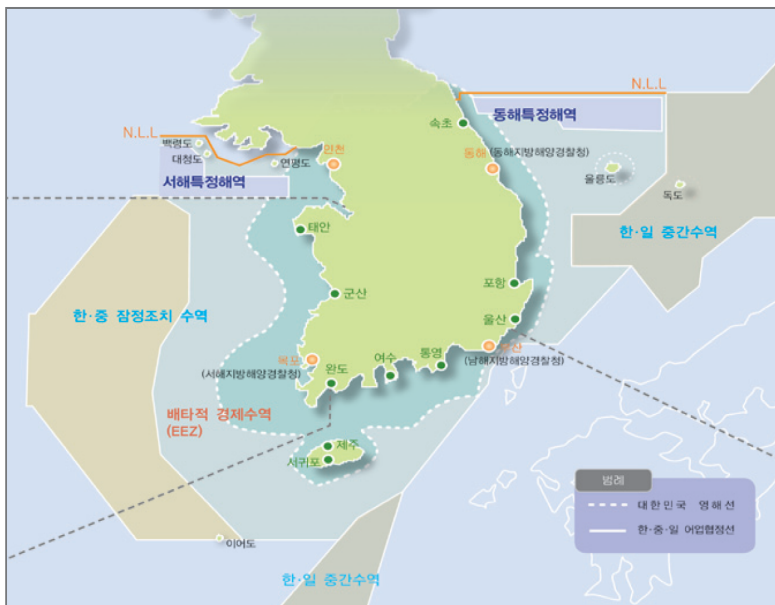
표 3-3 | 접경지역 개념별 개괄적 구역 범위

		여행금지선
18km	여행금지구역	
		DMZ북방한계선
2km	비무장지대	
		군사분계선(MDL)
2km	비무장지대	
		DMZ남방한계선
13km	민북지역	
		민통선(CCL)
20km	접경지역	
		접경지역남방한계선

(2) 남북한 해상 경계선

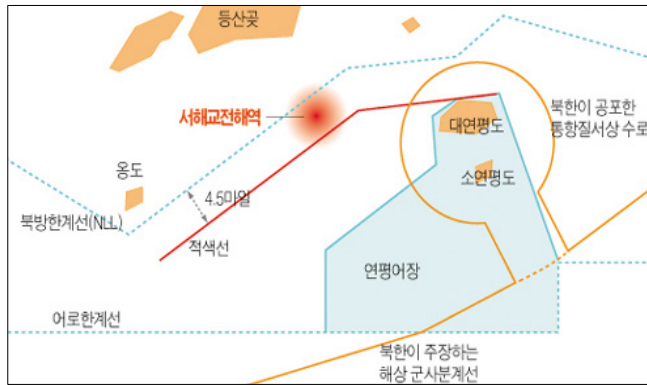
남북한 해양 접경지역을 논의하기 위해서는 남북한 해상 경계 설정을 우선적으로 검토해야한다. 그런데 1953년 맺어진 정전협정 본문이나 후속

합의서, 정전협정 지도에는 육상과 달리 합의된 남북 해상분계선이 없다. 하지만 서해에는 남쪽이 정한 북방한계선(Northern Limit Line : NLL), 어로 저지선(적색선), 어업통제선(조업구역경계선), 어로한계선과 북한이 정해놓은 해상 군사분계선과 5개 섬의 ‘통항질서’상 수로 등 각종 선이 존재하고 있다. 그리고 이에 대해 남북의 주장이 날카롭게 맞서고 있다. 위치를 보면 북방한계선이 가장 위에 있고 북방한계선 4.5마일(7.2km) 남쪽에 어로저지선이 있고, 이 어로저지선 1.5~2마일(2.7~3.6km) 밑에 연평어장 등 어장 주변에 설정한 조업구역경계선인 어업통제선이 있다. 어업통제선 바로 밑에는 어로한계선이 있다. 예를 들어 연평도 꽃게어장은 어로한계선 위에 있기 때문에 이러한 체계를 바탕으로 어업인과 군당국은 일부 어선이 어업통제선을 벗어나기는 했지만 북방한계선을 넘은 적은 없다고 주장하고 있다.



출처 : 해양경찰백서, 2008, 해양경찰청.

| 그림 3-1 | 남북한 해양 경계



| 그림 3-2 | 서해의 남북 경계선



| 그림 3-3 | 동해의 NLL

어업통제선과 어로한계선 설정은 1957년 11월 휴전 이후 처음으로 북한이 자신들의 12해리 주장을 관철시키기 위해 서해에서 남한어선 56척을 나포했다. 이에 남한 당국은 어선 남북을 막기 위해 58년 북방한계선 밑에 어업통제선과 어로한계선을 설정했다. 하지만 거리측정 장비가 허술한 남한의 소형 어선이 어업통제선을 자주 넘자 남쪽 당국은 다시 ‘마지막 저지선’ 개념으로 어로저지선을 설정했다. 어로저지선은 남한 어선들이 넘어서는 안 될 선이기 때문에 적색선이라고도 불린다.

한편 동해는 서해와는 다르게 군사분계선 동해안과 만나는 남한의 최북단 고성리에서 수평으로 북위 38.36선이 연장되어 일본영해와 만나는 선이다. 이 선은 비교적 간단하고 주변에 섬이 없어 서해의 NLL과는 달리 남북한 간의 분쟁이 발생하지 않았다. 그러나 이 선은 국제법상 공정하지 않고 북한에게 유리하다. 그 이유는 섬이 없을 경우 선을 해안선에 90도로 그려야 하는데 이 선은 90도로 긋지 않고 남한 쪽으로 치우쳤기 때문이다. 따라서 북한도 이에 대해서는 이의를 제기하지 않고 있다.

동해 해양 접경지역의 범위는 강원도 일부로서 강원도내 지역 중 해양과 접경을 이루는 군은 고성군으로 남과 북이 구분되어 있다. 고성군은 섬을 포함한 군 면적은 858.657km²로서 도 면적의 7.74%를 차지하고 있다.

북한의 해양 접경지역은 서해의 경우 대동만에서 해주만까지로 이를 둘러싼 행정구역은 황해남도와 황해북도이다.⁶⁾ 황해북도에 해당하는 개성시, 개풍군, 판문군은 남한과 지리적으로 인접해 있고, 남북경협에 따른 개성공단조성 및 관광개발과 맞물려 있어 앞으로 개발이 집중될 전망이다.



| 그림 3-4 | 황해남도 접경지역의 범위



| 그림 3-5 | 강원도 접경지역의 범위

6) 북한은 2004년 1월 남포직할시 마저 특급시로 낮추어 현재 행정구역은 2개 직할시(평양, 나선), 9개도, 26개 시, 148개 군, 26개 구역, 2개 지구, 2개 구, 3,230개 리, 1,136개 동, 267개 노동자구로 되어 있음(서울신문사, 『북한연감』, 2005).

(3) 북방 한계선(NLL)

육상의 군사분계선은 정전협정 제1조(군사분계선과 비무장지대) 1항과 2항에 의하면 “한 개의 군사분계선을 확정하고 쌍방이 이 선으로부터 각기 2킬로미터씩 후퇴함으로써 적대군대 간에 한 개의 비무장지대를 인정한다”며 위치를 지도상에서 명확히 규정했다.

하지만 해상 군사분계선은 그렇지 못했다. 정전협정 제2조 13항에 의하면 ‘황해도와 경기도의 도계선 북쪽과 서쪽에 있는 모든 섬 중에서 백령도, 대청도, 소청도, 연평도 및 우도 등 국제연합군총사령관의 군사통제하에 남겨두는 도서 군들을 제외한 기타 모든 섬들은 조선인민군최고사령관과 중국인민지원군사령관과 중국인민지원군사령원의 군사통제하에 둔다’고 되어 있고, “한국 서해안에 있어서 상기 경계선 이남에 있는 모든 섬들은 국제연합군총사령관의 군사통제하에 남겨둔다”고 되어 있다.

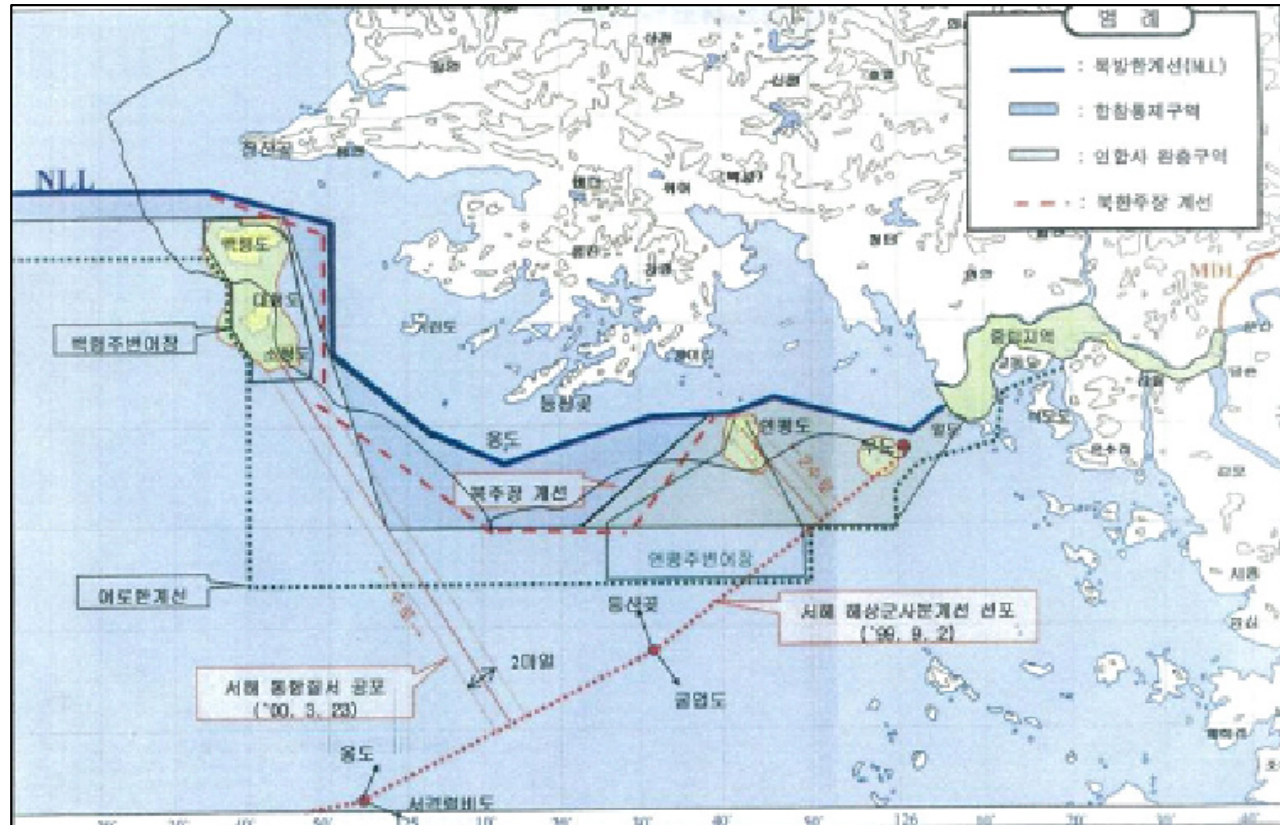
정전협정에서는 이 규정을 지도에서도 선으로 분명히 표시했다. 그리고 이외에 대해서는 한반도 서해와 관련해 어떤 선도 정전협정에서 규정되거나 표시된 적이 없다. 다만, 정전협정 제1조 5항에서 “한강하구의 수역으로서 그 한쪽 강안이 일방의 통제 하에 있고 그 다른 한쪽 강안이 다른 일방의 통제 하에 있는 곳은 쌍방의 민간선박의 항행에 이를 개방한다”며 남북에 걸친 한강하구수역의 관리와 통제권만 확인했을 뿐이다. 그런데 이 선은 예성강과 임진강이 만나는 강화도 부근에서부터 출발해 30km 정도 서쪽에 있는 우도 근방까지만 그어져 있을 뿐 백령도까지 아우르는 선은 그 어디에서도 찾을 수 없다.⁷⁾ 정전협정 당시 북은 이 선을 서쪽으로 연장

7) 정전협정에서는 13항과 관련해 ‘주’까지 달아 지도에 표시된 선과 구역들을 더욱 분명히 했다. 백령도 등의 외부에 표시된 사각형의 그림에 대해 정전협정은 “각도서군들을 둘러싼 장방형의 구획의 목적은 다만 국제연합군 총사령관의 군사통제하에 남겨두는 각도서군들을 표시하는 것이다. 이러한 장방형의 구획은 아무런 다른 의의가 없으며 또한 이에 다른 의의를 첨부하지도 못 한다”고 되어 있다. 즉 섬을 둘러싼 선들이 어떤 ‘구역’이나 ‘영역’, ‘통제범위’를 표시하는 게 아니라 그저 서해5도 그 자체를 표시하기 위한 선일뿐이라는 것이다. 서해5도 외에는 서북부의 그 어떤 수역이나 영역도 쌍방이 합의하여 규정한 것은 없다.

해서 ‘서해해상경계선’을 긋자고 주장한 반면 연합군 측은 서해5도를 포함하는 경계선을 주장해 쌍방이 끝내 합의에 이르지 못했다.⁸⁾ 그리고 이러한 남북한 간의 입장과 주장의 차이는 아직까지 계속되고 있다.

1973년에는 북한 함정이 십여 차례 NLL을 집중적으로 넘어온 적이 있었고, 그 이후부터 2002년 2차 서해교전과 그 이후까지 북측은 거의 매년 NLL을 넘어오거나 ‘남의 집 마당에 일방적으로 그은 비법선’이라고 문제를 제기해왔다. 특히 1999년 9월 북한은 ‘서해해상분계선’을 일방적으로 발표했는데, 북한이 주장한 해상 군사분계선은 황해도와 경기도 경계선~강령반도 등산곶과 굴업도의 등거리점~옹도와 서격렬비도 등거리점~한반도와 중국 간의 해상경계선을 잇는 선으로, 백령도 연평도 소·대청도 등 남한 서해 5도를 모두 북한 수역에 포함시켰다. 이를 근거로 북한은 남한 어선들이 꽃게잡이 어장 조업구역경계선을 넘으면 영해를 침범했다고 주장하였다.

8) 이상의 논의를 종합해서 NLL의 성격을 규정하자면 이미 알려졌다듯 NLL은 이른바 ‘클라크 라인’이다. ‘클라크 라인’에 대해서는 몇 가지 주장이 있다. 먼저 1953년 8월 30일 당시 유엔군총사령관인 마크 클라크(Mark Wayne Clark)가 서해상에서 남북한의 우발적 충돌을 막기 위해 설정한 선이라는 주장이 유력하게 제기되고 있다. 국방부 등에서 당시 클라크가 이 선을 설정한 뒤 북측에도 통보했다고 주장하고 있지만, 북에 ‘통보’된 증거나 정황은 어디에서도 찾을 수 없을뿐더러 단지 유엔군 내부적 ‘교전규칙’의 일환으로 설정해 북측에 아무런 통보를 하지 않았다는 주장이 더욱 근거를 가지고 있다. 정전협정 당시 정전을 반대했던 남한 이승만 정부가 정전협정을 무력화하기 위해 북에 대한 무력 사용을 할 것을 ‘예방’하기 위해서 유엔군총사령관이 일방적으로 설정하고 유엔군 이하 남한 해군에 지침으로 내린 선이라는 것이다.



| 그림 3-6 | 북한 주장 서해 NLL

| 표 3-4 | NLL 역사

시기	내 용
1953.7.27	정전협정 체결(유엔군 서해 5도 관할)
1953.8.30	유엔군 사령관, NLL 선포
1953~1973년	북한의 묵인
1973.10~12월	서해5도 사건(NLL수십차 월선, 서해5도 통항시 사전허가 요구)
1973.1.21	북측, 최초로 NLL이의제기(제346차 군사정전위원회 본회의)
1999.6.15	연평해전
1999.7.12	북측 “서해해상경계선” 발표(판문점 장성급 회담)
2000.3.23	북측, “서해5도 통항질서” 선포
2002.6	서해교전
2006.3.2	북한, 서해 남북공동의 영해 기선 및 공동 영해권 설정 주장

(4) 어로 한계선

동해와 서해에서 한국어선을 보호하기 위하여 정한 조업규제선으로 어선이 불법으로 북한해역을 왕래하자 1964년 6월 29일 국방부 요청에 따라 농림부가 농림부령으로 어로저지선(漁撈沮止線)을 북위 38°35'45"에 처음 설정하였다. 그 뒤 동해에서 해군함이 북한 해군에 의해 피격·침몰 당함으로써 1967년 12월 5일 수산청훈령으로 2마일 남하시켜 조정하였다. 1969년 3월 10일에는 내무·국방·법무·농림 4부 합동부령으로 북위 38°33'으로 변경하고 명칭도 어로한계선으로 바꾸었다. 1989년 4월 13일에 공포된 내무·국방·농림수산·교통 4부 합동부령인 <선박안전조업규칙중개정령>에 따라 동해어로한계선은 북위 38°33', 황해어로한계선은 북위 37°50'으로 확장하였다. 1992년 4월부터 수산청은 어업인들의 소득향상을 위해 조업 자제선을 동해는 대화퇴어장을 3000km²로 확대하는 한편 대화퇴 항로를 직선으로 지정했고, 서해는 중국 쪽으로 7만 2000km² 확장시켰다.

(5) 한·중 어업협정의 ‘서해 특정 금지 구역’

2001. 6. 30. 발효한 한·중 어업협정(제9조) 및 양해각서에 따라, 양국

은 잠정조치수역 복단 한국 측 일부수역과 이남의 중국 측 일부 수역에서 연안국이 현재 시행하고 있는 어업에 관한 법령을 존중하고, 자국의 국민과 어선이 이러한 법령을 준수하도록 필요한 조치를 취한다고 합의하였다. 우리 ‘배타적경제수역에서의 외국인어업 등에 관한 주권적 권리의 행사에 관한 법률’(EEZ어업법) 제4조는 ‘특정 금지 구역’을 설정, 어업자원 보호 및 어업조정을 위해 외국인의 어업활동 금지시키고 있다.

중국측이 양자강보호수역에서 우리어선 조업을 규제하는 반면, 우리측은 중국어선을 서해특정금지구역 조업금지 및 특정해역 조업규제하기로 했다.

2) 남북한 해양 접경지역의 환경 및 특성

(1) 서해 해양 접경지역의 환경

① 자연 환경

서해 접경지역은 한반도 서해 중부해역에 있으며, 서해의 특징인 복잡한 해안선, 갯벌, 해안사구, 큰 조차 등의 자연환경 특성을 보이고 있다. 또한 대규모 연안사구와 같은 중요한 자연환경이 분포하고 있으며, 세계적으로 멸종위기에 있는 저어새의 번식 및 산란지이기도 하고 노랑부리 백로, 대청부채, 물범 등 주요 생물 지리학적 대표종이 서식하고 있다.

한반도의 서해안은 대조차 환경을 가졌으며, 해안 지형의 경사가 아주 완만하다. 서해는 전체가 수심 100m 이심인 대륙붕이다. 따라서 여러 강들이 바다로 흘러드는 서해안은 갯벌이 발달하기에 천혜의 조건을 갖추고 있다. 서해안의 중부에 위치한 경기도와 인천광역시의 환경은 이러한 서해안의 특성을 가장 잘 나타내고 있다. 서해중부 해안의 조위차는 거의 6~9m에 이른다. 이 해안지역으로 유입되는 하천으로는 한강과 임진강 등이 있는데 한강은 하구에서 임진강, 예성강과 합쳐져 황해로 유입되며, 많은 양의 담

수와 퇴적물을 서해로 운반한다.

해안선은 대부분 갯벌과 연이어 있고 갯벌 주변부도 경사가 완만하여 수심이 얕다. 갯벌이 연장된 천해지역은 대부분 10m 이내이며, 그 밖의 지역도 40m를 거의 넘지 않는다. 도서가 아니더라도 사주가 형성된 곳이 적지 않은데 이것은 작은 것에서부터 수 km에 이르는 것도 있으며 간조시에 노출되기도 한다.

강화도(약 300km²), 교동도(46.9km²), 석모도(42.8km²), 백령도(45.8km²), 대부도(34.4km²), 영흥도(23.5km²), 덕적도(20.9km²), 영종도(42.3km²), 대청도(12.8km²), 용유도(13.6km²) 등이 비교적 큰 섬에 속한다. 도서가 무리를 이루는 군도로는 대청군도, 연평열도, 덕적군도가 있다. 섬과 육지 그리고 도서 사이에는 크고 작은 수로가 있고 이 수로들은 해상에서의 항로가 된다.

서해중부 해안의 기후는 지역별로 커다란 차이가 없는 유사한 특성을 가지고 있으며, 뚜렷한 사계절을 나타낸다. 강수량은 우리나라 전체 연간 1,000mm 내외를 나타내며, 태풍, 장마, 계절풍 등의 영향으로 여름철에 집중되는데 55% 내외의 집중률을 보인다. 일반적으로 강수량은 서해안이 동해안보다는 높고, 남해안과는 비슷하다. 서해안에서도 중부 해안이 무안, 목포, 부안 등 남부 해안보다는 크게 높다.

한편 인천을 기준으로 바람은 서풍과 북풍 계열의 바람이 우세한 것으로 나타났다. 북풍에서는 북동풍과 동북풍이 그리고 서풍에서는 대체로 정서풍과 서북서풍이 우세하였으나 3월부터 7월까지의 남서풍과 서남서풍의 빈도도 높아졌다.

한편 김포시의 기후는 한반도의 중앙부에 위치하여 동계에는 북서계절풍의 영향을 크게 받고 하계에는 남동계절풍의 영향을 크게 받기 때문에 동계와 하계의 기온차가 심한 편이기는 하나, 서해에 접해있는 반도라는 지리적 조건 때문에 한반도의 내륙지역에 비하면 대체로 기온이 온화한 편이다. 연평균 기온이 12.6℃이고, 연평균 강수량은 1,322.8mm이며 우기인 6~9

월에는 998.5mm로 75%정도가 집중적으로 내린다. 연평균 안개 일수는 47일이고, 안개일수가 가장 많이 나타나는 계절은 여름으로 6~8월에는 안개일수가 매월 약 6일 정도나 된다.

② 경제·산업 현황 및 특성

가. 북한

가) 1차 산업

북한 서해 접경지역의 수산업은 양식업을 위주로 이루어지고 있다. 북한의 수산업은 1990년대 중반 이후 석유수입의 감소로 심각한 어려움에 빠져 있는 것으로 추정되며(통일부, 2004), 서해안 간척사업 추진에 따른 양식장 및 어장의 감소, 연근해 지역의 환경오염과 남획으로 인한 주요 어족 자원의 감소, 조선 실적의 부진으로 인한 어선부족, 어로 장비 및 기술의 낙후 등으로 어획량이 감소하는 추세이다.

또한 황해남도를 중심으로 농축업, 과수업이 발달해 있다. 북한에서 평안북도 다음으로 넓은 경지 면적을 갖고 있는 황해남도는 곡물생산의 증대를 꾀하기 위해 2000년 황해남도에서는 대규모 토지정리 사업을 실시하였다. 이는 강원도, 평안북도에 이어 북한에서 실시된 제3차 대규모 토지정리 사업이다.⁹⁾

나) 제조업

공업은 해주공업지구가 있는 해주시를 중심으로 발달되어 있다. 휴전선 근거리에 위치한 해주항은 부두길이 1,350m, 최대수심 12m이고 접안능력은 1만 톤이며 하역능력은 240만 톤의 시설을 갖추고 있다.

9) 강원도에서 시작된 제1차 토지정리사업은 1998년 10월에 시작하여 1994년 4월까지 사업을 실시하여 30,000정보를 정리하였으며, 제2차 토지정리사업은 1999년 10월부터 2000년 5월까지 평안북도에서 진행하여 55,000정보의 토지를 정리하였다.

연 125만 톤의 북한최대의 시멘트 공업지구인 해주시멘트공장이 배후에 조성되어 있고 항만의 컨베이어벨트가 시멘트공장까지 연결되는 시설을 갖추고 있다. 이외에도 화학비료 공장과 비철금속 공장 및 제련소 등이 있고 종이기업소, 조선소, 선박수리공장, 자동차 수리공장 등 중화학 공업의 중심지이다. 해주시 이외 접경지역은 식품, 의류, 생활품 등과 관련한 경공업 시설들이 주종을 이루고 있다. 개성시에는 방직공업에 많은 비중을 두고 있으며 인삼주를 비롯한 인삼가공업이 지역적 특성에 맞게 발달하였다.

나. 남한

웅진군의 경우 산지가 많아 경지율은 낮으나 토지가 비옥하여 농업이 발달했고, 쌀·맥류·서류 등이 생산되며, 농업방식은 비교적 현대화되어 있다. 도서지역이어서 어업도 활발하나, 대부분 반농·반어의 형태이다. 해산물로는 꽃게·새우·조기·피조개·홍어·복어·가자미 등이 어획되고, 굴·바지락·김 양식과 천일제염도 이루어지며 특히 연평도의 조기어장은 유명하다.

강화군은 전체 주민의 약 70.5%가 농업에 종사하고 있으며 쌀을 많이 생산하고 무와 배추 등의 원예작물과 깨·완초 등의 특용작물 및 맥류·서류·두류도 많이 재배하고 있다. 그 가운데 특산물인 인삼은 강화도의 토질이 화강암이므로 재배에 적합하여 전국 생산량의 약 40%를 차지한다. 화문석은 고려시대부터 생산되는 강화도의 명물인데 완초의 길이가 길어 품질이 우수하다. 섬이라도 어업보다는 농업이 발달하여 인구의 6%만이 화문에 종사하고 있는데, 이는 군사분계선으로 인하여 어로구역이 제한되기 때문이다.¹⁰⁾

한편 수산업이 중심인 서해5도의 어업 생산은 2007년 12월 31일을 기준으로 총 2,187톤을 생산하였는데 금액으로는 218억 3,400만원을 기록하였

10) 야후 백과사전

다. 연평도는 882톤, 93억 2,900만원, 백령도는 970톤, 34억 4,500만원, 대/소청도는 335톤, 30억 6,000만원의 어획고를 올렸다. 꽃게는 웅진군의 경우 전국 생산량의 약 75%이상을 차지할 정도로 서해의 특산물이다. 특히 연평도의 꽃게 생산은 위판현황에 따르면 2005년 전년대비 111%가 증가하였고 2007년에는 전년대비 501%, 2008년 10월 현재 전년 동기대비 270.6%가 증가하는 등 최근 3년간 증가세를 지속하고 있다.

③ 행정조직

서해 접경지역의 지리적 범위는 북방한계선(NLL)을 기준으로 남한 서해5도¹¹⁾ 북한 웅진반도(대동만~해주만) 주변의 해역이다. 관련 광역지자체는 남한의 경기도와 인천광역시, 북한의 황해남도와 황해북도가 해당된다.

한편 서해연안 접경지역에 해당하는 남한면적은 852km², 가구는 100,916세대, 인구는 291,292명이다. 이중 김포시의 인구가 211,515명으로 대부분을 차지하고 다음은 강화군 65,319명, 웅진군 14,458명 순이다. 1995년부터 2003년까지 이 지역의 연평균 인구변화율은 4.68%로 증가 추세에 있으나, 강화군은 연평균 0.87%씩 감소 추세를 보이고 있다. 웅진군의 전체인구는 증가추세에 있지만, 서해연안 접경지역에 해당하는 백령면, 대청면, 연평면의 인구는 7,030명에서 6,924명으로 연평균 0.17%씩 감소하고 있다.

북한 서해 접경지역은 황해남북도로 면적은 17,913km², 인구는 4,395,000명이다. 기후는 황해북도의 경우 연평균기온 10℃ 전후, 강수량은 900~1,400mm의 대륙성 기후를 보이고 있고 황해남도는 북한에서 가장 따뜻한 지역으로 연평균 11℃, 강수량은 1,300mm로 이른 봄과 여름철에 센바람이 특징이다.

11) 서해 5도는 정전협정 제2조 13항 B호 단서에서 열거한 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도를 말하나, 연평도는 대연평도와 소연평도로 구분되어 있으므로 총 6개의 도서가 관련되어 있음.

| 표 3-5 | 서해의 남북한 해양 접경지역 범위와 특성 비교

	남한	북한
행정구역	웅진군(서해5도), 강화군, 김포시	황해남도, 황해북도
인구	309,736명	4,395,000명
면적	856.92km ²	17,913km ²
기후	연평균 기온 : 10.1~11.2℃ 강수량 : 940~1,300mm 도시지역으로 갈수록 강수량증가 하고 기온이 높아짐 ¹²⁾	연평균 기온 : 10~11℃, 강수량 : 940~1,300mm 이른 봄·여름 센바람이 특징
해양환경	해안선 출입 복잡	갯벌 형성과 발달에 유리
주요산업	농업, 수산업	철강공업, 농업
해양수산현황		
어선보유	1,199척	
주요항만	3개 ¹³⁾	
수산물생산	8,613M/T	930,000M/T ¹⁴⁾
주요 수산물	꽃게, 오징어, 고등어, 멸치 등	

(2) 동해 해양 접경지역 환경 및 특성

① 자연 환경

고성지방이 속해 있는 동안형은 다시 남부동안형, 중부동안형, 북부동안형으로 나눌 수 있다. 고성지방은 동안형 기후구 가운데서도 비가 많고 바람이 많은 중부동안형에 속한다.

고성지방 기후는 태백산맥과 동해안 바다의 영향을 많이 받는다. 우리나라의 날씨는 겨울철에는 차고 건조한 북서 계절풍의 영향을 받아 추위가 계속 되며 여름철에는 고온 다습한 북태평양 고기압의 영향을 주로 받아 무더운 날씨가 계속된다. 또 7월에는 일반적으로 장마가 있고, 6·7·8·9

12) 한국해양수산개발원, 「서해연안 해양평화공원(Marine Peace Park) 지정 및 관리방안 연구 (I)」, 2005.

13) 제48회 김포시 기본통계, 대곶면 2개(지방어항 1개, 어촌정주어항 1개), 월곶면 1개(어촌정주어항).

14) 한국은행 경제통계시스템, 2007년 기준 북한 수산물 전체 생산량.

월에는 태풍도 한 두 차례씩 불어와 많은 인명과 재산피해가 발생할 때도 있다. 고성지방은 태백산맥과 동해바다의 영향으로 영서지방과는 서로 다른 기후를 보인다. 겨울철이면 연일 혹한이 계속되는 영서지방과는 달리 영동지방에 속하여 있는 고성지방은 겨울철에도 영서지방보다는 비교적 따뜻한 편이다. 여름철에도 영서지방에서는 폭염이 계속 되지만 고성지방은 해양성 기후의 영향을 받아 영서지방 보다는 서늘한 편으로 피서객이 계속 늘어나고 있다.

한편 북고성군 기후는 바다의 영향을 많이 받는 해양성기후가 지배적으로 비교적 온난한 편이다. 또한 태백산맥의 높은 봉우리에서는 겨울에 대륙성 기후의 특성이 나타나나, 태백산맥이 겨울철의 차가운 서북풍을 차단하고 있고 편현상으로 춥지 않다. 연평균기온은 11℃이며, 1월은 -2.1℃, 8월은 23.6℃인데, 연평균 강수량은 1,580.8mm를 보여 비가 많은 지역에 속하며, 태백산맥의 동쪽사면의 해양지방은 가끔 폭설이 내리기도 한다. 평균풍속은 3.3m/s으로 겨울에 세지만, 센바람은 봄에 더 자주 분다. 특이한 것은 ‘금강내기’, ‘내기바람’이라는 상당히 건조한 강풍이 부는데, 바람속도가 40m/s에 달하기도 하며, 군내에서 금강내기가 더 자주 나타나는 지역은 온정리~고성읍을 중심으로 하는 구읍리부터 남애리 사이이다. 첫서리는 10월 25일경, 끝서리는 3월 31일 경에 내린다.

② 경제·산업 현황 및 특성

가. 북한

가) 1차 산업

강원도 접경지역은 농·수·축산업의 1차 산업이 대체로 발달한 반면 2차 산업은 낙후되어 있다. 우선, 주요 농업부문을 살펴보면 농산업, 축산업, 과수업, 양잠업이 주종을 이루고 있다. 도 면적의 12.6%를 차지하는 경

작지는 해발 800m 높이까지 분포하고 있다. 도내 경작지 중 논이 28.1%, 밭이 56.7%, 과수밭이 10.2%, 뽕나무밭이 3.2%, 그 외 0.2%를 차지하고 있다. 감자는 도내 거의 모든 지역에서 생산하고 있으며 고구마는 해안가 지역인 고성, 통천, 안변 지역에서 많이 난다. 무는 평강, 세포 일대에서 많이 심고 있다.

축산업 역시 도내 활발한 산업중 하나이다. 고성, 원산, 문천 등지에는 현대적인 닭 공장이 있고 철원, 평강, 창도, 금강, 세포, 고산, 회양 등지에는 소, 돼지, 양 등을 사육하고 있다. 과수업은 강원도의 농업부문에서 주요한 자리를 차지하며 주요과일은 배, 사과, 감, 복숭아 등이 생산되고 있다. 도의 과일 생산의 비율은 사과 26.2%, 배 31.5%, 복숭아 10.3%, 감 27.3%이다. 양잠업과 양봉업도 성행하고 있다. 누에고치 생산에서 뽕누에고치가 90%를 차지하며 평강군에는 2,000여 정보의 뽕나무밭이 조성되어 있으며 대규모 누에고치농장이 있다.

동해와 인접한 지리적 환경으로 수산업도 발달해 있다. 주요수산기지인 고성, 통천, 문천, 원산 등지에는 원양어업에 필요한 설비들이 구비되어 있고 19개의 수산협동조합, 50여 개의 수산작업반, 30여 개의 반농반어업협동조합이 조직되어 있다. 특히 고성군의 경우 고성읍과 두포리에 수산사업소가 있고 종곡리 외 2곳에 수산협동조합이 있다. 고성에 수산업과 관련한 선박수리공장, 철원의 초물공장, 평강의 프락포르수리공장 등을 제외하고 그 외 지역은 농촌 경제를 위한 생산부문으로 농기계공장, 기계수리공장 등과 식료공장, 방직공장, 일용품공장, 목재일용품 산업 등 자체 군내의 수요를 해결하기 위한 경공업이 발달해 있다. 도내 모든 지역에는 식료공장들이 있다.

나) 제조업

도내 금속, 기계, 화학, 경공업 등은 원산과 문천을 중심으로 발전하였기 때문에 접경지역의 공업화 수준은 그리 높지 않아 공업시설기반도 많지 않으며 채광산업과 식료공업, 일용품공업, 방직공업 등의 경공업이 주류를

이루고 있다.

철원군에서 약 12km 남쪽에 위치한 철원군 스톨트광산은 1974년 설립되었고 150여 정보의 ‘후방공급기지’를 보유하고 있어 염소방목지, 양어장, 과일밭, 목재가공기지, 도라지밭 등 운영하고 있다.

나. 남한

동해 어장에는 고등어, 낙지, 방어, 멸치, 굴 등 600여종의 수산자원이 있고, 양식업과 수산물 가공업도 원산만과 고성만을 비롯한 지역에 발달하였다. 42,000여 정보에 이르는 양식장에서 굴, 미역, 다시마, 조개를 양식하고 있으며, 20여 개의 냉동공장 시설을 갖추고 있다. 고성항은 수위변화가 적고 겨울에도 얼지 않는 부동항의 조건을 가지고 목재, 석탄, 수산물 등의 화물을 처리하고 있다.

표 3-6 | 동해의 남북한 해양 접경지역 범위와 특성 비교

	남한	북한
행정구역	남고성	북고성
인구	30,794명	102,874명 ¹⁵⁾
면적	664.29km ²	859km ²
기후	중부동안형 기후(비가 많고 바람이 많음)	해양성기후가 지배적으로 비교적 온난한 편
해양환경	해안선 매우 단조로움, 석호발달	해안지형이 복잡, 해식에 발달
주요산업	수산업, 농업	농업, 수산업
해양수산현황		
어선보유	835척 ¹⁶⁾	
주요항만	14개 ¹⁷⁾	고성항
수산물생산	3,412M/T ¹⁸⁾	930,000M/T ¹⁹⁾
주요 수산물	오징어, 패류(가리비) 등	명태, 오징어, 정어리, 문어 등

15) 북강원편람, 2008, p.36.

16) 고성군청 홈페이지.

17) 국가어항 4개(대진항, 거진항, 아야진항, 공현진항), 지방어항 7개(가진항, 오호항, 문암1리, 문암2리, 교암항, 천진항, 봉포항), 어촌정주어항 3개(고성군).

2. 남북 해양 접경지역의 의의

1) 접경지역 교류의 중요성 및 의의

(1) 서해 접경지역 교류의 중요성 및 의의

인천은 1883년 개항 이래 서울과 황해권을 연결하는 도서의 중심임과 동시에 종으로는 한반도의 남북을 잇는 연결축으로서 그 기능이 계속 증대되어 왔다. 그러나 분단 이후 북으로의 진출기능이 차단되었으며, 횡으로도 냉전체제의 지속으로 중심역할을 상실하였다. 그 결과 현재 인천은 수도권외의 관문으로서 그리고 수출드라이브 정책의 핵심 임해산업도시로서 양적으로는 급성장을 했으나 질적으로는 발전하지 못하였고, 동서·남북간에서 불균형한 도시구조를 갖게 되었다.

그런데 이제 냉전시대의 종식과 더불어 통일의 가능성이 엿보이게 됨에 따라 인천의 동북아지역에서의 중요성이 부각되었다. 향후 남북간의 화해수준이 높아짐에 따라 해상교역이 더욱 활발해 질 수 있으며 육로로는 경인선이 경의선 철도와 연계됨으로서 동북아 경제권의 중심역할을 담당하게 됨은 물론, 남북교류의 가속화를 가져오는데 있어 중요한 역할을 할 것이 기대된다. 서해 접경지역의 중요성은 그동안 남북장관급 회담에서 이루어진 경의선 철도 도로연결, 개성공단, 해운 협력, 임진강유역의 수해방지 대책 등과 관련된 합의사항을 보더라도 그 정도를 이해할 수 있을 것이다. 또한 ‘접경지역지원법’의 개정이유를 보더라도 접경지역의 중요성에 대해서 그 일단을 이해할 수 있다. 즉 남북분단으로 인한 지역적 특수성으로 낙후된 접경지역의 경제발전 및 주민복지 향상을 지원하고, 접경지역의 자연환경을 체계적으로 보존 관리하며 평화통일의 기반을 조성하는데 접경지

18) 고성군청 홈페이지, 2007.6.30일 기준.

19) 한국은행 경제통계시스템, 2007년 기준 북한 수산물 전체 생산량.

역의 중요성과 의의가 있다.

(2) 동해 접경지역의 남북교류의 중요성 및 의의

수도권에 인접한 서부 접경지역보다 동부 접경지역에서 오히려 남북한 교류가 잘 되고 있는 것으로 보인다. 동부 접경지역은 서부 접경지역보다 서울과 평양으로부터 상대적으로 더 격리되어 있기 때문에 남북한 공히 정치적 안보와 군사적 안보 면에서 상대적으로 덜 취약할 수 있다고 판단하는 듯하다. 게다가 동부 접경지역에 소재한 강원도, 철원군, 고성군은 분단 이전에 북한 지역에 걸쳐 있었으며 현재 북한에도 동일한 명칭을 사용하고 있는 도·군의 행정구역이 존재하고 있다. 남쪽에서는 북쪽의 행정구역을 북강원, 북철원, 북고성 등으로 칭하고 분단된 지방자치단체로 보고 있다.

강원도사가 북한과 교류한 가장 중요한 성과는 2000년 12월 김진선 도지사가 지방자치단체장으로는 최초로 북한을 공식 방문하여 북한과 합의서를 교환한 것이라는 평가가 있다. 즉 2000년 6월 남북한 정상회담 성과의 지방판이자 축소판이라는 것이다.

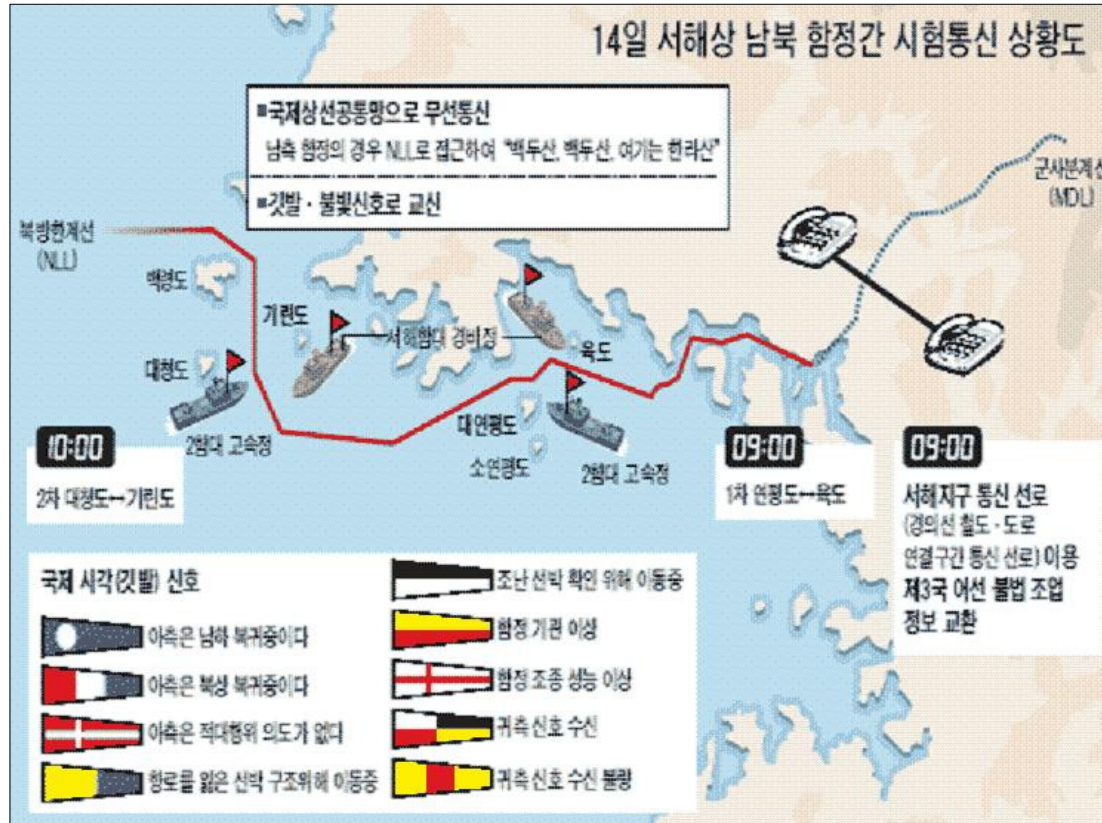
강원도지사라는 공식 명칭으로 북한의 민족화해협의회와 협의하였으며, 북한의 민족경제협력연합회 회장과 함께 합의서에 서명하였다. 김진선 강원지사는 민족화해협의회 김영대 회장과 북한 올림픽위원회 장수영 부서기장에게 2010년 동계올림픽을 북강원도와 공동개최하는 것을 제의하기도 했다. 도지사 외 11명의 방북단은 2000년 12월 16일부터 20일까지 동해-장전·원산-평양-원산·장전-동해의 경로를 이용하여, 판문점이나 중국을 경유하지 않고 직접 북강원도를 통해 북한지역에 들어갔다는 점에서 의미가 크다고 할 수 있다.

한편 1998년 11월, 2만 8,000톤급의 호화 유람선인 금강호가 882명의 관광객을 태우고 동해항을 출항하면서부터 금강산관광이 시작되었다. 2003년 2월

부터는 일반인을 대상으로 하는 육로관광시대로 접어들었다. 이에 따라 육로 관광 출발지인 강원 고성군은 금강산 관광의 관문으로 새롭게 주목받았으며 관광이 활성화되면서 지역경제도 많은 도움을 받았다

2) 접경지역에 관한 남북한 간 합의 내용

남북기본합의서 제11조에서 “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다”고 규정하고 있다. 남북기본합의서의 제2장 남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서 제10조에서는 “남과 북의 해상불가침경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상불가침 구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다”고 정하고 있다. 또한 서해상충돌방지합의(남북군사실무회담)회담에서는 지난 6월 3일과 4일 개최된 남북군사실무회담에서 남북한 군사당국자간 서해상에서의 남북한 해군간 무력충돌방지를 위한 “서해해상에서 우발적 충돌방지과 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서”(이하 “서해상충돌방지합의”)가 체결되었다. 이에 따라 6월 14일 남북 해군간의 시험통신을 실시한 바 있다. 이후 남북한 해군간의 무력충돌이 일시에 해소될 것이라는 기대와는 달리 북측의 교신 미응답 등의 사례가 속출하였으며, 급기야 경고사격이 다시 재발하는 상황까지 도달하였다. 현재 남북한 간 대치상황에서 남측 해군의 입장에서는 북방한계선을 사수하지 않을 수 없고, 평화협력 증진 또는 남북한 군사적 갈등 해소를 위한 신뢰구축차원에서는 최대한의 군사력 사용을 자제해야 하는 어려운 처지에 있다.



| 그림 3-7 | 서해 남북 시험통신 실시 현황

3. 남북 해양 접경지역의 활용 필요성

1) 남북 평화체제 구축

유엔환경계획(United Nations Environmental Programme, UNEP)의 사무총장인 Klaus Toepfer는 바다를 ‘공동체를 분리하는 것이 아니라 새로운 공동체를 창조하는 공간’으로 규정하였다. 이는 바다가 인위적인 기준에 의해 경계를 구분할 수 없다는 자연환경 특성에 대한 이해에 기초하고 있을 뿐만 아니라, 해양생태계와 생물자원을 비롯한 다양한 해양자원의 합리적 보전과 체계적 관리를 위해서는 바다를 공유하고 있는 국가 사이의 협력이 매우 중요한 수단임을 의미하는 것이다. 해양환경과 자원에 대한 국가 간 협력관리는 UNEP의 지역 해 관리프로그램(Regional Seas Programme), 세계자연보호연맹(International Union of Conservation for Nature and Natural Resources, IUCN)과 평화공원 재단(Peace Park Foundation)의 평화공원, 유엔교육과학문화기구(UNESCO)의 생물권보전지역(Biosphere Reserve) 등의 틀을 통해 실현되고 있다(남정호·강대석, 2003). IUCN이 주관하여 개최한 제5차 세계보호구역회의(World Park Congress)에서는 자연환경의 보호와 합리적 이용을 위한 핵심 수단으로 ‘경계를 초월한 협력관리’를 설정하였다.²⁰⁾

그러나 지리적으로 가장 연접해 있으며, 동일한 해양학적 과정이 나타나고 있고, 해역을 공유하고 있는 남한과 북한 사이는 이러한 협력관리가 아직 가시화 되어 있지 않은 상태이다. 해양환경, 생물자원, 생태계 분야뿐만 아니라 경제분야 협력을 추진할 수 있는 서해연안 접경지역의 경우, 꽃게자원과 관할 영역을 둘러싸고 발생한 두 번의 군사적 충돌(1999년, 2002년)로 인해 여전히 긴장상태가 유지되고 있다.²¹⁾

20) 2003년 남아프리카공화국에서 개최한 이 회의의 주제는 ‘경계를 넘어서 모두에게 이익을(Benefits beyond boundaries)’이었음.

이와 달리, 금강산 관광, 개성공업지구 개발, 경의선 철도복원공사 등의 사례에서 보듯이 일반 경제 분야 협력과 이산가족 상봉 등 사회·문화 분야 협력은 지속적으로 확대되고 있다. 다른 접경지역의 군사적·정치적 긴장은 그동안 추진했던 남북한 교류협력으로 인해 서해연안 지역에 비해 상대적으로 매우 완화되어 있는 상태이다. 또한 보호가치가 높은 생물종이 다수 분포하고 있고, 생물종다양성이 풍부하여 독특한 자연생태계를 유지하고 있는 비무장지대(DeMilitarized Zone, DMZ)의 보전에 대해 남한과 북한 모두 관심을 갖고 있다.

또한 서해 접경지역은 정치·군사적 특성, 지역주민 거주 도서가 연안으로부터 먼 거리에 위치하고 있는 지리적 특성, 지역주민 경제활동 및 생활영위 기반이 농업과 수산업에 한정되어 있는 사회경제적 특성으로 인해 지역발전이 다른 연안지역에 비해 매우 더디게 진행되고 있다. 특히, 2000년대 들어 우발적 충돌방지를 위한 국방부와 해양경찰청의 활동 강화, 저인망 등을 이용한 중국어선의 불법 남획어업, 해양쓰레기 침적으로 인한 생태·환경 악화 등으로 수산업 생산량이 크게 줄어 지역주민의 생계가 위협받고 있는 실정이다. 따라서 이 지역의 정치·군사적, 자연환경적, 사회경제적 특성을 고려할 때, 남한만의 노력으로 당면한 현안을 해결하는 것은 한계가 있다. 다시 말해서 남북한의 경계를 초월한 공동 협력을 통해 해결이 가능하다는 것을 의미한다.

21) 이 지역의 군사적 충돌은 역사적 연원이 매우 깊은 것으로 보이는데, 남북한이 38선의 경비를 직접 맡게 되는 1949년부터 38선을 중심으로 무력충돌이 빈번하게 발생하였음. 이러한 군사적 충돌은 개성, 웅진, 의정부를 중심으로 나타났음. 특히 웅진은 남북한의 충돌이 가장 빈번했던 곳이었으며, 한국전쟁이 발발했을 때 가장 먼저 전투가 시작된 곳임. 남한은 웅진을 방어하기 위해 1949년 6월 5일 웅진지구 사령부를 설치했음(임영태, 『북한50년사 1』, 들녘출판사, 서울, p. 217, 1999).

2) 남북 교류 협력 활성화

남북 해양 접경지역의 평화적 이용은 남북교류 협력 활성화를 위해서도 반드시 필요하다. 6·15 남북한정상회담이란 역사적 사건을 계기로 남북한은 각 분야별로 정부차원의 협력은 물론, 민간차원에서의 경제, 사회, 문화 교류협력이 이루어졌다. 남한 언론사 사장단의 방북이 성사되고 경의선 철도 및 도로연결 사업, 임진강 수해방지 공동사업, 개성공단 건설, 금강산 관광특구 지정 등에 관하여 남북한 양측의 구체적인 논의가 진행되어 왔다. 이는 6·15공동선언 이후 남북관계의 새로운 패러다임이 만들어지고 있다고 할 만큼 남북 간에는 많은 대화와 교류가 이루어진 것이 사실이다. 그러나 정상회담을 개최했다고 남북교류가 봇물이 터지듯 전면적으로 확산되는 것은 아니다. 그것은 남북 간의 너무나 이질적인 정치체제의 차이와 통치구조의 근본적 상이 때문이며, 교류협력을 통한 남북 간 관계개선은 결국 장기적인 전망을 하면서 점진적 접근방법에 의하지 않을 수 없다고 본다(박재규 2001, 9). 어떤 형태로든 우리 남북간의 교류는 우선 동족상잔의 비참한 전쟁의 재발을 방지하고, 북한체제의 급작스런 붕괴를 지연시킴으로써 우리의 막대한 통일비용을 절감하게 한다. 또한 지속적인 남북교류는 민족동질성 회복의 축진을 위해 상당한 성과를 가져올 것이며, 특히 지방정부와 주민단체 차원의 교류협력은 우리 한민족의 통합과 남북사회의 통합에 크게 기여할 것으로 보인다.

2001년 5월, 남한 어선이 북방한계선(NLL)을 넘어 불법어로행위를 하다 도망치다가 북한 무장선박으로부터 총격을 받은 사건이 발생했는데, 남북한 경계선에 해당되는 동·서해 수역은 풍부한 어장으로 인식되고 있다. 이에 북측 동해 수역의 남측어선 입어사업이 추진되었다. 여러 차례 사업이 결렬되었으나 최근 2007년에 입어에 대한 합의를 통해 도출하였다. 사업추진을 위해서는 입어방식뿐만 아니라 대상어종, 어로방법(유자망, 통발, 기

선저인망, 안강망, 트롤 등), 어선 규모, 재판관할권, 어선 척수, 조업기간, 입어절차 등이 사전적으로 합의를 이루어야 하는데 이를 위한 실무회담이 남북관계 경색으로 개최되지 못하고 있는 상황이다.

3) 남북한 신뢰구축과 군사적 긴장 완화

1970년대 이후 북측은 북방한계선(NLL)문제에 대해 이의를 제기하였다. 그 이유를 살펴보면 다음과 같다. NLL 설정당시 국제법상 영해는 3해리가 일반적이었으므로 북측 영해가 NLL 및 서해5도와 겹치지 않았다. 그러나 1970년대에 이르러 국제해양법상 12해리 영해가 일반화되었으며, 이에 따라 정전체제의 산물인 NLL과 서해5도가 국제해양법상 북한 영해와 겹치게 되는 상황이 발생하였다. 국제해양법은 평시에 국가간에 적용되는 국제규범이다. 따라서 남북과 같이 정전체제 및 남북관계의 특수성을 고려할 경우에는 이를 원용하기 어렵다. 정전체제에서 이루어진 서해 NLL은 남북한이 수십년간 묵인하여온 실효성의 원칙에 따르는 잠정적 군사분계선으로서 국경선은 아닐지라도 국제법상 존중의 의무를 갖고 있다. 첫째, 묵인(acquiescence) 이론이 있다.²²⁾ 1953~1973년의 기간 동안 사실상 북한의 NLL묵인에 따른 법적 효과가 있으며, 정전협정과 연관된 추후관행(subsequent practice)을 형성하여 NLL에 대항가능성(opposability)이 상실되고

22) 북측이 북방한계선(NLL)을 40년간 묵인하여 왔다는 관행적인 사례를 예시하면 다음과 같다. 1959년 북한 중앙통신사 발행 『조선중앙연감』에서 NLL을 남북간의 군사분계선으로 표기한 바 있다. 1963. 5월 군사정전위원회 제168차 본회의석상에서의 남한에 의해 격침된 북한 간첩선의 침몰위치가 NLL 북쪽에 있었다고 주장하며 간접적으로 NLL을 인정하였다. 1984년 9월 수해물자 북한인도시 북한 수송선박의 호송인수인계 상봉점을 NLL로 합의하고 운용한 사례도 있다. 1997년 국제민간항공기구(ICAO)의 남북한 비행정보구역(FIR) 재조정시 남북한의 경계를 NLL로 한다는데 대해 북한이 반대의견 개진 없이 묵시적으로 동의한 바 있다. 그리고 1998년 한중어업협정 체결시 양자간 하구수역에서의 한국어선 어로금지와 서해특정금지구역에서의 중국어선 어로금지를 동가교환으로 합의한 사실에 대해 북한측에서 이의제기 하지 않았다. 앞에서 언급된 여러 가지 역사적인 사례를 볼 때 북측은 관행에 의해 북방한계선(NLL)을 40년간 묵인하였음을 알 수 있다.

있다는 이론이다. 둘째, 실효성(effectiveness)의 원칙이다. 정전협정 상 군사분계선의 결정은 당시 군사대치선을 기준으로 획정하였으며, 남측은 그 동안에 정전협정이 체결될 당시의 해상 대치선인 북방한계선(NLL)을 실효적으로 지배하여 왔다는 것이다.

반면 북한은 서해 NLL에 대해서 UN사령부의 자기 제한적 조치로 일방적으로 설정된 것으로 당사자 간의 합의로 이루어진 것이 아니며, 정전협정상 유일한 해상경계선은 경기도와 황해도의 도계선이라고 주장하였다. 따라서 북방한계선(NLL)은 UN과 미군에 의해서 일방적으로 그어진 비합법적인 경계선이므로, NLL의 고수는 정전협정의 위반임을 주장하였다.²³⁾ 서해 5도서 통항질서 선포하면서²⁴⁾ 이는 1999년 서해 해상군사경계선 선포의 후속조치로써 서북 5개 도서군을 제1구역(백령도, 대청도, 소청도), 제2구역(연평도), 제3구역(우도)으로 나누어, 각 구역 2마일 폭의 통항수로를 인정하고 상공비행을 포함한 무해통항만을 인정한다고 하였다.

한편, UN군사령부는 NLL에 대하여 무력충돌을 예방하기 위한 안전조치이며, 적대적·도발적 행위가 없는 한 북한 함정 및 선박의 월선은 정전협정 위반이 아니라는 입장이다. 단, 서북 5개 도서군의 주변 3해리 수역은 UN군사령부 관할의 인접수역이며, 북한이 이를 위반할 경우에는 정전협정 위반으로 간주하고 있다.

북한은 북방한계선(NLL)의 경계선개념을 부정하면서 당사자를 일관되게 미국으로 상징하고 발표해 왔으나, 정전협정의 후속조치로 새로운 해상경계선을 설정한다 하더라도 일방의 당사자에 반드시 한국이 포함되어야 한다.

UN군사령부 입장에서는 적대적·도발적 행위가 없는 NLL의 월선행위

23) 1999. 9. 2 인민군총참모부의 연평해전 이후 특별보도.

24) 2000. 3. 23 조선인민군 해군사령부 중대보도.

가 정전협정의 위반이 아니라는 견해에 대해 지극히 위험한 발상이며, 남한 정부의 입장과도 다른 주장이라고 간주하고 있다. 남한 측은 UN사령부 및 미국과의 정책조율을 통해 NLL과 그 주변수역에 대한 의견조율의 필요가 있다고 보고 있다. 즉, NLL은 현존 남북 간 해상경계선으로 유지·관리되어야 하며, 모든 남북 간 협력사업 및 평화체제 전환 시 해상경계선 협의의 출발점은 NLL이 되어야 한다는 입장이다.

제 4 장 남북 해양 접경지역 관련 주요사업 분석 및 남북관계 전망

1. 남북 해양 접경지대에 대한 정책 추진경과

1) 남북한 주요협력사업 정책추진 경과

1988년 7월 ‘남북교류협력 특별선언’을 계기로 일반교역과 위탁가공 중심으로 남북경협사업은 점차 확대되었으나 1998년 4월 우리 정부의 ‘제2차 경협활성화 조치’까지는 실질적인 투자활동은 상대적으로 미미하였다. 그러나 이 시기는 남북경협을 위한 법적·제도적 토대가 마련된 것으로 평가된다.

2000년 6월 남북정상회담을 계기로 경협관련 남북간 합의가 이루어지고 제반 법규가 정비되면서 대북지원 사업이 본격화 되었다. 남북 당국간 실질적인 경협추진체계가 마련되면서 양적 성장이 이루어졌다. 2002년 개성공단 사업이 시작되면서 기존의 교역 중심의 사업에서 투자사업으로 발전하였다. 3대 경협사업으로 개성공단, 남북철도·도로 연결, 금강산 관광 사업이 추진되었다. 개성공단사업은 2003년 개발에 착수한 이후, 5년 만에 용수, 전력, 통신 등 주요 기반시설을 준공하는 1단계 개발(330만㎡)을 완료하고 본격 운영 단계에 진입하였다. 남북연결 철도는 2007년 5월 17일 시험운행을 실시하여 56년 만에 남북간 열차 운영을 재개하였으며, ‘2007 남북정상선언’에 따라 2007년 12월 11일부터 문산-봉동간 화물열차 운영을 개시함으로써 남북간 열차의 정기운행이 이루어졌다.

2007년 남북정상회담으로 해주경제특구 건설, 한강하구 공동이용, 남포·안변 조선협력단지 건설, 개성-평양 고속도로 및 개성-신의주 철도 개

보수, 문산-봉동 화물열차 운행 등과 같이 남북경제공동체 건설에 실질적으로 기여할 수 있는 새로운 협력사업들을 합의·추진하기로 하였다. 이외에도 개성공단 통행·통신·통관 등 3통 문제 해결에 합의함으로써 우리 기업의 대북투자 환경개선을 확대하였다. 또한 남북총리회담을 중심으로 부총리급 남북경제협력공동위원회, 서해평화협력특별지대 추진위원회, 남북국방장관회담 등으로 분야별 회담 틀을 정립하고, 산하에 각 사업별로 12개 분과위를 체계적으로 구성하였다. 이러한 남북관계 제도화 노력으로 대북정책을 국민적 합의와 절차적 타당성에 기초하여 추진해 나가고, 또 남북관계를 보다 안정적이고 예측 가능한 협력구조로 발전시키고자 한다.

정부는 그 동안 제기된 남북경협의 한계를 극복하고 생산적 단계로의 발전을 모색하며, 북핵 문제 해결과 남북대화 재개 등 여건이 조성되면, 철도·도로, 자원개발, 산림·농수산 협력 등 다양한 분야에서 상생·공영의 협력사업을 추진하려고 한다. 특히 경제적 관점에서 보다 객관적이고 효과적인 사업에 대해 우선적으로 추진하여 유연한 방식으로 남북관계 개선·발전에 기여할 계획이다.

2) 남북한 해양 접경지대에 대한 정책 추진 경과

남북은 서해 공동어로수역 설정 및 이용, 제3국 불법 조업 어선 출입통제 협력 및 수산분야 기술교류 등의 수산업협력에 대해 2005년 남북수산업협력실무협의회 제1차 회의(2005. 7. 25~27, 개성)에서 합의하였다. 이후 남북장성급군사회담에서 남북수산업협력의 구체적 이행방안을 협의하였으나 북한측이 서해 해상경계선 설정문제 등 민감한 군사적 문제 선결을 주장함에 따라 진전을 이루지 못하였다. 2007년 제13차 남북경제협력추진위원회에서(2007. 4. 18~22, 평양) 수산업협력 실무접촉을 문서교환방식으로 협의·추진하기로 합의하였으나 결국 이행되지 못했다. 이런 가운데 '2007 남북정상

회담』에서 남과 북은 서해에서의 우발적 충돌방지를 위해 공동어로수역을 지정하고 이 수역을 평화수역으로 만들기 위한 방안 등을 추진해 나가기로 합의하였다. 그러나 제2차 남북국방장관회담(2007. 11. 27~29, 평양)에서 남과 북은 서해공동어로수역 설정 위치에 대한 이견 등으로 추가 합의를 이루어내지 못 하였다. 이후 남북경제협력공동위원회 제1차 회의(2007. 12. 4~6, 서울)에서 남과 북은 2005년 제1차 남북수산협력실무협의회에서 합의한 사업을 우선적으로 추진하기로 하여 북한측 동해의 일정 수역에서 입어 및 어로, 수산물 가공 및 양식협력사업 등을 추진하기로 합의하였다.

남북한 해양 접경지대에 대한 논의는 제15차 장관급 회담에서 서해상 평화정착과 남북한 지역주민이 공동으로 경제적 이익을 얻을 수 있는 방안으로 공동어장을 조성할 것을 합의하면서 본격적으로 시작되었다. 남북이 서해의 평화정착과 불법어로(중국어선) 단속 및 ‘남북어민들의 공동이익을 실현한다는 것’을 합의함으로써 구체적인 협력 방향이 제시되었다. 이러한 합의사항을 이행하기 위해 제1차 남북수산협력실무협의회²⁵⁾에서 보다 구체적인 합의안을 마련하였다. 우선적으로 공동어로 수역을 확정하고, 불법어선의 어로행위 방지, 수산분야 기술교류 등을 합의하였다.

3) 남북한 해양 접경지대 관련 합의서 : 2007년 합의서(10·4 선언)

2007년 남북정상회담으로 남북이 서해평화협력지대를 건설하고 한강 하구와 서해 접경지대로 이어지는 남북간 갈등 및 개발소외지역을 평화번영지대로 전환하기로 함으로써 남북한 해양 접경지대에 대한 본격적인 사업 발전과 활용이 가능하게 된 계기가 마련된 것으로 평가된다. 아직까지 세부적인 합의가 이루어지지 않아 구체적인 성과는 없으나, 정치·군사적

25) 2005년 7월 25일부터 27일 개성에서 개최됨.

현안이 해결되면 남북한 해양 접경지대는 한반도의 평화와 번영을 위해 남북이 공동으로 활용할 수 있는 구체적인 방안이 마련되어야 한다.

‘2007 남북정상선언’은 남북관계에서 평화번영의 새로운 시대를 열며 기존의 교류협력 중심으로 진행되어온 남북관계를 한 차원 높게 발전시키기 위해 군사적 신뢰 구축과 평화를 제도화하는 틀을 제공한 것으로 평가된다. 특히 ‘서해 평화협력특별지대’를 통해 평화와 번영이 상호 결합되고 선순환되는 구조를 만들어 한강하구, 서해 접경지대로 이어지는 남북간의 갈등 및 개발소외지역을 평화번영 지대로 만들기로 합의가 되었다. 서해 평화협력특별지대 개발은 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구 건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주 직항로 통과, 한강하구 공동이용 등 해주지역과 주변해역의 평화와 번영을 견인하는 사업을 포괄적으로 추진하는 사업이다. 또한 우선 경의선 남북철도 연결구간의 개통을 통해 개성공단 물자 및 북측 근로자 통근 등에 활용하고 남북간 철도의 상시적 운행 등 단계별·점진적으로 운행 확대를 합의하였다.

북측이 남북경협물자의 개성·평양간 육로운송을 허용함으로써 남북간 물류비 감소, 수송기간 단축으로 경협 활성화와 확대를 위한 기반 조성 및 여건이 마련되었다.

2. 남북한 해양 접경지역 활용을 위한 주요 사업분석

1) 서해평화협력특별지대 설치

(1) 추진배경

『서해평화협력특별지대』는 2008년 10월 남북정상회담 선언문에서 발표되었다. 즉 『남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언』 5항에서 ‘남과 북은

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

「서해평화협력특별지대」는 평화와 번영을 결합한 새로운 평화경제 사업이다. 그 동안 정부에서 추진해온 '해양평화공원'이 한반도 평화와 번영을 견인할 수 있는 포괄적 프로젝트인 「서해평화협력특별지대」로 제의되고 남북한 간 합의가 도출된 것이다. 서해 평화협력특별지대 설치를 통해 서해지역의 평화정착 방안을 마련하고 안보불안 요인을 해소함으로써 한반도에 지속가능한 실질적 평화를 확보하도록 하는데 의의가 있다. 특히 서해 NLL 등 군사문제를 군사적 방식이 아닌 경제적 공동이익 관점에서 접근하는 발상의 전환을 통해 서해 군사안보벨트를 평화번영벨트로 전환하였다.

정부는 남북정상회담을 계기로 그 동안의 단기적·일회성 경협사업을 장기적·지속적 쌍방향 투자협력으로 전환하고, 경제협력을 통해 상호이익을 도모하는 관계를 형성하여 평화의 토대를 구축하기 위한 사업으로 서해 평화협력특별지대 설치하기로 했다. 이는 남북경협을 통해 남북의 동반발전을 이룩함으로써 하나의 경제권을 추구해 나간다는 목표를 지향하기 위한 것이다.



| 그림 4-1 | 서해평화협력특별지대 설치 계획

(2) 세부 사업별 합의 내용

정부에서 밝힌 서해평화협력특별지대의 추진할 주요 사업은 다음과 같다.²⁶⁾ 첫째, 경제특구 건설과 해주항 이용이다. 해주지역(강령군 등)에 경제특구를 개발하고 북측 선박의 해주 직항로 이용을 통해 개성-해주-남측간 산업 연계를 강화해 나가는 프로젝트이다. 특히 해주를 비롯한 서해지역은 남북 군사력이 밀집된 곳으로 이 지역에 경제협력특구가 조성될 경우 군사적 긴장을 크게 완화시킬 것으로 기대되는 곳이다.

특히 해주는 북한 최대의 시멘트생산기지로, 지난 1936년부터 조업을 시작한 해주 시멘트공장이 있다. 시멘트공장의 주원료인 석회석과 점토, 철광석은 신원군의 신덕광산과 도내 각지로부터 공급받으며, 석탄은 평안남도로부터 공급받고 있다. 해주의 주요 공장으로는 제철·제강공업 부문의 황해제철연합기업소, 금속공업부문의 해주제련소, 10월13일 청년제련소, 기계공업 및 자동차공업부문의 해주트랙터부속품공장, 해주연결농기계공장, 화학공업부문의 해주화학공장, 해주인비료공장, 하성타이어공장 등이 있다. 또 해주항은 서해 최남단 부동항으로, 해상수송과 해군 전진기지 등으로 활용하고 있다. 해주항의 주요 항로로는 연해항로로 신의주-남포-몽금포-해주를 연결하는 250해리 항로가 있으며, 외국항로로는 해주-상해, 해주-블라디보스토크 항로가 있다.

둘째, 공동어로수역 지정이다. 서해 북방한계선 인근 해역 중 일부를 공동어로 수역으로 설정하여 남북 어민들이 공동으로 조업하여 공동이익을 향유하도록 하는 방안이다. 서해상 특정구역에 공동어로구역을 설치하고, 남북간 긴장을 완화하고 제3국 어선의 불법조업을 방지함으로써 남북간 공동번영의 기반을 확충하는 계획이다. 이를 위해 한강하구-연평도 사이 어로불가능지역은 평화수역으로 설정하는 방안이 검토되고 있다.

26) 남북정상회담 준비기획단, “2007 남북 정상회담 합의 해설자료”, 2007. 10. 4.

지난 1999년 ‘연평해전’과 2002년 ‘서해교전’의 불씨가 된 서해 꽃게 어장(연평어장)은 현재 북방어로 한계선에서 북쪽으로 3~10km 떨어진 서해 NLL 인근수역까지로 면적은 764km²이다. 서해상 공동어로수역은 백령도~대청도~소청도~연평도~우도를 잇는 벨트형태의 NLL을 중심으로 남북어로한계선 인근 수역까지 어장이 확대될 가능성이 높다. 또 그동안 NLL 인근 해역에서 ‘씩쓸이’ 조업활동을 하던 중국 어선들을 북측 선단과 함께 견제할 수 있을 것으로 예상된다. 실제 서해 연평도 지역에서의 어획량은 2003년 2,181톤이었지만 지난해 5월말 현재 51톤으로 급감했다. 대구와 포항 등 경북도 2개 수협이 2005년 어획량도 3만 3,995톤으로 전년대비 19%나 감소했고, 특히 오징어는 전년대비 21.4%나 줄어들었다. 중국 어선 대부분이 어획 강도가 강한 트롤어선으로 쌍끌이 조업을 하고 있는데다 최신 어군탐지기를 동원하고 있어 회유성 어종의 씨를 말리고 있다. 더구나 중국 어선이 어획한 수산물은 곧바로 한국 수산물시장에 영향을 미친다. 수산유통구조를 왜곡할 수 있는 셈이다.

셋째, 한강하구 공동이용이다. 한강하구 공동이용 사업은 골재판매 수익·수해예방·군사적 긴장완화 등 남북 모두에게 다목적 효과가 기대되는 사업이다. 한강하구 공동이용은 그동안 장관급회담, 경추위 등에서 당국간에 이미 합의되었으나 군사적 보장문제로 이행이 지연되어 오다가 이번 회담에서 정상차원에서 추진하기로 합의함으로써 이행력 확보하게 되었다. 현재 한강하구 골재부존량은 10억 8천만m³로서 수도권에서 20년 이상 사용 가능한 규모로 추정되고 있다. 이를 현재 북한산 바다모래 가격으로 환산할 경우 28억불 상당의 가치가 있다. 이와 같은 엄청난 양의 골재를 채취는 한강 하구를 준설효과도 가져오는데 임진강 수위가 1m 낮아져 임진강 수해방지도도 효과가 있을 것으로 기대하고 있다.

2) 서해 공동어로 사업²⁷⁾

(1) 정부 차원의 공동어로 사업

2005년 6월 제15차 남북장관급회담에서 서해평화정착을 위한 수산협력 실무협의회를 개최할 것에 합의하였다. 합의문 제7항에 서해상에서 평화정착의 촉진을 위해 수산협력실무협의회를 구성하여 운영하기로 합의하였다. 7월에 개최된 제1차 남북수산협력실무협의회에서 서해상 일정 수역에서 공동어로를 추진하기로 합의하였다. 그리고 북한의 내부사정과 서해상의 군사문제 등의 특수성을 감안, 공동어로수역 및 어로시기 등은 남북군사당국자회담에서 합의 후 확정하기로 하였다.

주요 합의 내용은 i) 서해상 불법어선들의 어로활동 방지를 위한 남북 상호협력 합의, ii) 수산물 생산·가공·유통 분야 협력 및 기술교류 협력추진 합의 등이었다.

본 회담의 성과로는 첫째, 남북이 평화정착을 위해 제3국 어선의 불법조업 근절의 필요성을 인식하고, 북한으로부터 불법조업 어선의 출입통제에 대한 협력을 이끌어내었고, 둘째, 남북수산협력의 기본 합의서 체결 및 체계를 구축하였다. 셋째, 북측의 일정수역에 대해 우리어선이 입어할 수 있도록 함으로써, 어장의 확대에 따른 어업인 소득증대의 기회를 마련할 수 있을 것으로 기대되었다.

27) 남북 공동어로사업은 서해평화협력특별지대에 포함된 사업이지만, 사업의 성격이 특수하고 현지 어민들의 이해가 큰 사업이라 별도로 구분하여 정리함.



자료 : Chosun.com, hot zone

| 그림 4-2 | 남북한 공동어로 수역 구상

이후 2007년 10월 4일 남북 정상회담에서 서해 해주와 그 주변 해역에 ‘평화협력특별지대’(이하 특별지대)를 설치하고 공동어로(漁撈)구역 및 평화수역 설정을 적극 추진키로 합의한 것은 남북의 경제적 실리를 추구할 수 있고 북한의 주요 군항인 해주항의 문호를 개방한다는 의미가 있다. 그러나 이렇게 되면 서해 북방한계선(NLL)의 위상에 변화가 생길 수밖에 없다. 남북 합의에 따르면 서해상에 NLL이 설정된 지역 가운데 해주 해역의 연평도와 우도, 한강 하구의 말도, 교동도 등이 특별지대에 포함될 것으로 알려졌다.

이 중 해주직항로가 개통되면 남북한 배가 왕래하는 구역은 연평도와 우도 사이 30여km 구간이다. 이 지역의 경우 남북한 배가 오가는데도 NLL을 그대로 유지할 수 있을지 논란거리로 떠오르게 되는 것이다. 그러나 남북 정상은 이날 합의문에서 NLL 문제에 대해선 구체적으로 언급하지 않고, 구체적인 방안에 대해선 11월 남북 국방장관 회담에서 논의토록 함으로써

외형상 이 문제를 비켜갔다. 그러나 수차례 개최된 남북군사당국자간 회담에서 수역지정을 협의하였으나 북방한계선(NLL) 재설정 주장으로 성과 없이 종료되었다.

| 표 4-1 | 공동어로 관련 남북당국자 주요 회담

회 담	일자/장소	주요 내용
제4차 남북장관급회담	2000.12/평양	- 남북은 어업부분에서 상호 협력하기로 함 * 북측에서 남측에 동해 북측어장 제공 제의
제5차·8차 남북장관급회담	2001.9/서울 2002.10/평양	- 동해 북측어장 이용 관련, 빠른 시일내 실무접촉 갖기로 합의
6.15성명 5주년 기념행사	2005.6/평양	- 정동영 장관이 김정일 위원장과의 면담에서 NLL주변수역 평화를 위한 수산회담 제의
제15차 남북장관급회담	2005.6/서울	- 수산협력실무협의회 구성·운영 합의
제1차 남북 수산협력 실무협의회	2005.7/개성	- 양측은 서해상 공동어로 등 5개 사항에 대해 합의 및 합의서 채택
제3차·4차 남북장성급군사회담	2006.3월,5월/ 판문점	- 북측의 서해 NLL 근본적인 재설정 주장으로 회담 결렬
제13차 남북 경제협력추진위원회	2007.4/평양	- 남북수산협력 실무접촉 일정을 문서교환방식으로 협의·확정하기로 합의
제5차 남북장성급 군사회담	2007.5/판문점	- 서해공동어로를 실현하기로 하고 공동어로 수역 설정 등과 관련한 문제를 계속 협의하기로 함
제6차 남북장성급 군사회담	2007.7/판문점	- 공동어로수역 별다른 합의 도출 없이 종료 - 우리측은 NLL기준으로 동일면적에서 시범적 설정 - 북측은 NLL 이남 수역에 설정 주장
제2차 남북정상급 회담 개최 결정	2007.8.4/평양	- 서해평화협력특별지대를 설치하고 공동어로구역 및 평화수역 설정
제1차 총리 회담	2007.11.16/서울	- 남과 북은 쌍방의 관심수역에서 수산물 생산·가공·유통 등을 위해 서로 협력하기로 하였다
제1차 남북협력공동위원회	2007.12.6/서울	- 남과 북은 제1차 북수산협력실무협의회(2005)에서 합의한 사업을 적극 추진하기로 합의
제1차 남북농수산분과위원회	2007.12.15/ 개성	- 남과 북은 2008년 중에 북측 동해수역의 일정한 어장에서 남측어선이 입어 및 어로 진행 합의

(2) 민간부문의 공동어로 사업

① (주)해주의 입어사업

(주)해주가 북한 민족경제협력연합회 소속의 ‘광명성총회사’를 사업파트너로 삼아 북측 서해수역에서 공동조업을 하여 어획물전량을 반입·판매하는 사업을 추진하였다. 1997년 12월 북한 ‘조선총국청진무역상사’와 접촉, 1998년 10월 ‘광명성총회사’를 파트너로 정하고 사업의향서를 교환하였고, 1998년 10월 남북이 공동 투자하는 ‘풍어수산합작회사’를 평양에 설립하고 11월 통일부에 남북협력사업 승인을 신청하여 1999년 2월 사업자승인을 획득하였다. 사업방식은 해주가 어로작업에 선박과 장비 제공, 판매와 운송을 담당하고 풍어수산주식회사는 어업허가, 어획물 보관, 현지 선원고용, 어획물 전량을 해주에 인계하는 등 사업수행에 편의를 제공하기로 하였다. 어선(저인망 3척, 운반선 1척)과 시설장비(냉동차량 2대 등)를 외상으로 북측에 제공하고 조기, 홍어, 가자미, 광어, 갑각류 등 어획물을 북측 60%, 해주 40%로 배분, 남쪽으로 전량 반입하는 조건에 합의하였다. 투자액은 397만 달러로 예정, 남측이 75% 북측이 25% 비율로 5년간 합작투자를 계획하고, 조업수역은 서해안 군사분계선 이북 연안(북위 38.5°~ 39.5°)으로 합의하였다. 그러나 남측 어업인들은 대상 어종이 회유성 어종으로 남측 어업경영에 미치는 영향을 우려하여 반대하였고 이에 통일부는 2000년 8월 16일로 사업승인을 불허하였으며, 2000년 10월 이후 사업추진이 중단된 상태이다.

② 안승유통의 동해수역 붉은대게 조업

안승유통에서 북측에 붉은대게잡이 어선 10척(감척어선)과 어구·장비 등을 제공하고, 우리 기술자를 어선에 승선시켜 원산~장전해역에서 붉은대게를 연간 3만톤을 어획, 10년 동안 반입하여 수출용 원자재로 활용하는 사업계획을 수립하였다. 3차례에 걸쳐 남북협력사업으로 승인신청을 하였

으나 통일부로부터 승인을 받지 못했는데 이는 감척어선을 북측에 제공하려는 구입목적이 감척어선의 처분절차상 관련규정에 부합하지 않는다는 통일부의 입장이 반영된데 기인하는 것으로 해석된다.

③ 전국어민총연합회의 북측수역 입어사업

전국어민총연합회에서 북측 민족경제협력연합회를 파트너로 북측이 어장을 제공하고 남측어선들이 입어하기로 하고 어획물 이익은 50 : 50(외화 또는 물자)으로 배분하는 것을 합의하고 사업을 추진하였다. 정부의 접촉승인 유보에도 불구하고, 북한 접촉 및 협의를 추진하여, 통일부에 사업신청서를 제출하였으나 반려되었다. 이는 북측수역의 어장성이 불분명할 뿐만 아니라, 남측어선원의 신변보장 장치 미흡, 해난사고 시 신속한 구조작업 불가 등에 기인했던 것으로 보인다.

④ 수협중앙회의 입어사업

남측의 수산업협동조합중앙회와 북측의 조선민족경제협력연합회(또는 해당기관)가 공동으로 합영(합작)회사를 설립 운영하는 사업을 추진하였는데 수협중앙회는 어선, 어구자재 등을 제공하고 북측은 어장, 선원을 제공하여 북측수역에서 조업하는 것을 골자로 하였다. 어선 5~10척을 투입하여 시범사업을 시행하여 성과 및 어장성에 따라 투입어선의 종류 및 규모를 점진적으로 확대하고자 하였다. 어획물은 남측으로 반입 또는 제3국에 수출하여 판매대금에서 제비용을 공제한 후 이윤을 분배하기로 합의하였다. 중국 북경에서 1998년 5월~2000년 4월까지 5차례에 걸쳐 협의를 하였으나 북측이 선박 4~5척 및 운영기금을 우선 제공할 것을 요구하고, 사업의 지속성 보장 등에 대해 모호한 입장을 취함에 따라 사업추진은 답보상태에 있다.

3) 북측 동해 입어사업

북한 동해에 대한 남측어선의 입어를 최초로 거론한 것은 2000년 북한의 은덕어장 제안이다. 그 당시 은덕어장 입어를 둘러싼 남남갈등이 실질적으로 은덕어장 입어를 어렵게 했던 점은 매우 안타까운 점이다. 그 이후 양측수역에 대한 아무런 언급이나 협력제안이 없었다.

동해 입어문제가 다시 새롭게 조명된 것은 2007년 12월 14일 채택된 제1차 남북농수산물분과위원회 남북합의서에서 이다. 당시 남측어선의 입어 문제에 대해서는 동합의서 제4조 제1항에서 “남과 북은 2008년 중에 북측 동해수역의 일정한 어장에서 남측어선의 입어 및 어로를 진행하도록 적극 협력하기로 한다. 이와 관련하여 협력대상수역 선정, 입어료에 해당하는 어구자재 등의 제공 및 어장이용 조건과 방법, 기타 실무적인 문제 등을 적극 협의해 나가기로 한다.”라고 합의하였다. 그런데 2008년은 동 합의서에서 정한 수산협력 분야 중 어느 것도 이루어진 것이 없다. 그리고 제1차 남북 농수산물분과위원회 이후 추가적인 이행협의를 위한 제2차 협상도 이루어지지 못하였다. 합의 내용은 다음과 같다.

〈제4조〉 남과 북은 수산분야에서 공동의 이익을 위해 협력사업을 적극 추진해 나가기로 한다.

- ① 남과 북은 2008년 중에 북측 동해수역의 일정한 어장에서 남측어선이 입어 및 어로를 진행하도록 적극 협력하기로 한다. 이와 관련하여 협력대상수역선정, 입어료에 해당하는 어구자재 등의 제공 및 어장이용 조건과 방법, 기타 실무적인 문제 등을 적극 협의해 나가기로 한다.
- ② 남과 북은 수산물 생산과 가공, 우량품종 개발, 양식분야에서 적극 협력하기로 한다. 이를 위해 2008년 상반기 내에 현지조사를 진행하며 구체적인 협력대상과 규모, 방법 등은 앞으로 협의·확정하기로 한다.
- ③ 남과 북은 생산 및 가공된 수산물의 효율적 유통을 위하여 적극 협력하기로 한다.
- ④ 남과 북은 수산협력사업의 원활한 추진을 위해 2008년 초에 개성에서 별도의 실무접촉을 가지기로 한다.

북측 동해 입어가 실현 가능하기 위해서는 다음과 같은 사항이 검토되어야 한다. 특히 북한의 입어에 대한 입장을 정확히 파악해야만 동 사업의 실현 여부를 판단할 수 있다.

(1) 북한의 동해수역입어에 대한 입장

북한 동해 입어협상에서 가장 중요한 부분은 북한이 허용할 입어가능한 수역이다. 입어가능한 수역은 남한측의 희망하는 수역과 북한의 의도하는 수역이 다를 수 있다. 우선 지난 2007년 제1차 남북농수산분과위원회의 협상과정을 토대로 북한의 입어가능수역에 대한 입장을 알아보아야 할 것이다.

북한은 지난 회의에서 동해 입어가능수역에 대해 호의적인 반응을 보였다. 그러나 구체적인 수역대상지정과 관련하여 군사경계수역 안으로 조업을 허용하는 것에 대해서 부정적인 입장을 피력한 것으로 나타났다. 그리고 입어진 남북공동어장조사에 대해서 북측조사선 사용이나 인력사용에 대해서는 부정적이나 필요하다면 남측에서 직접 조사선을 파견하여 할 수 있다는 입장을 낸 바 있다. 조업수역에서의 중국어선과의 충돌에 대해서는 북측도 그 위험성에 대해 충분히 인식하고 있는 것으로 파악되었다. 따라서 이 문제에 대해서 북한은 남한이 원하는 방향에서 조업구역을 한정하여 중국어선의 조업과 분리시켜 줄 것을 요구한다면 수용하겠다는 입장이었다. 그러나 중국어선의 입어 자체는 남한과 협상할 사안이 아니라고 명확히 언급하면서 이에 대해 어떠한 요구도 하지 말 것을 요청하였다.

2007년 12월 협상 당시 명문화되지 않았으나 협상과정에 관한 내용은 위와 같았다. 위의 내용을 바탕으로 북한의 입장을 분석해 본다면 북한은 실제 어선어업을 적극적으로 할 수 있는 능력을 상실한 것 같다. 북한의 입장에서 남한어선에 대한 북한입어는 중국어선의 입어허용과 달리 여러 가

지 정치적 부담도 있을 것이다. 그러나 이에 대해 자못 적극적인 자세를 가지고 있는 것은 그만큼 입어로 인한 입어로 보상문제와 기자재 지원 또는 다른 차원의 보상이 연계되어 있을 가능성 때문인 것으로 풀이된다.

북한은 2004년 중국어선에 대해 동해입어를 개방하면서 매년 적당 1만 5,000달러 정도의 입어료를 받아 왔다. 그리고 2006년 북한 핵실험으로 인해 북한 수산물의 일본 수출이 전면 중단되기 전까지 상당수준의 외화획득이 수산업에서 이루어졌다. 이러한 측면을 고려한다면 여전히 북한은 수산업을 남한에 개방함으로써 손상된 어업소득을 얻으려 할 것이며, 수산업시설 개선을 도모하려 할 것이다. 따라서 북한의 입장에서 남한의 동해입어 요청에 대해 시의적절 하게 고려할 가능성이 높다.

(2) 북한 동해입어에 대한 수역지정의 문제

북한과 동해입어 협상시 남한 입장에서 가장 곤란한 입장에 처하게 되는 것이 바로 수역지정문제이다. 수역지정에 있어 북한의 기선설정에 대해서 남한은 지금까지 인정하지 않았기 때문이다. 따라서 북한수역에 입어하는 협상을 진행하기 전 북한수역에 대해 어떻게 처리할 것인지 부처간 협의가 선행되어야 할 것이다.

일본이 북한과 민간어업협력협정 체결을 위한 협상을 개시할 때 북한이 정부간 협상을 원했던 점을 상기해야 할 것이다. 즉 북한이 일본에 대해 정부간 협정을 원했던 것은 공식적인 정부보증을 통하여 간접적인 정부승인효과를 얻고자 하는 의도가 내포되어 있었다. 일본입장에서 북한과의 공식적인 정부협상은 북한에 대한 정부승인의 효과 외에 북한의 기선설정에 대해 인정하지 않았던 일본정부의 태도를 바꾸는 것이었기 때문에 일본은 민간협상창구를 이용하였던 것이다.

그러면 우리정부 입장에서는 제1차 남북농수산분과위원회 합의문과

같이 양측 공식채널을 이용하여 구체적인 수역협상을 하게 될 경우 어떠한 결과를 초래할 것인가? 이 점에 대해서는 2006년 6월에 발효한 ‘남북관계 발전에 관한 법’의 남북합의서에 관한 조항을 상기하는 것이 적절할 것이다. 동법에서 남북간의 관계에 대해서 ‘통일을 지향하는 특수관계’로 이미 지정하고 있는 바 우리 정부가 북한과 공식적인 협상을 진행한다 할지라도 이것이 일본에서 이해하고 있는 정부승인의 효과가 날 것인가? 남북합의서의 효력을 특수관계 속에서 체결된 ‘특수조약’의 형태로 보기 때문에 정부승인의 효과에 대한 우려는 낮다고 할 것이다.

그러면 우리 정부가 북한과 공식채널을 통해 직선기선 인정효과가 발생할 수 있는 수역협상을 진행하는 것이 장기적으로 우리 정부의 평화통일 후 영토승계에 영향을 미칠 것인가? 남북합의서는 남북한의 특수한 관계 속에서 이루어지는 합의이기 때문에 이것이 통일 이후 법률관계에까지 영향을 미칠 수 있는 것인가에 대해서는 회의적이다. 남북합의서는 양자적 관계속에서만 효력을 인정받을 수 있기 때문에 북한이 존재하지 않는 통일한국에서 당해 합의서의 효력은 당연히 종료되게 된다. 따라서 장소적 효력이 한반도의 양자적 관계에만 미칠 뿐만 아니라 통일한국에서는 시효가 종료될 것이므로 남북합의서를 근거로 주변국과의 국제법적 관계에 영향을 미치지 않는 것으로 사료된다. 다만 직선기선문제는 통일한국시대에 국경승계를 두고 주변국과들과 ‘경계불변의 원칙(uti possidetis)’을 적용할 것인지 아니면 새로운 협상을 통한 통상기선을 갖게 될 것인지는 추후의 문제가 될 것이다.

또한 실제적인 측면에서 북한의 직선기선과 군사경계선은 이미 실재하고 있는 것으로 1984년 7월에 일어난 ‘제368치요마루충격사건’에서 군사경계수역을 침범한 일본어선을 나포한 것에서도 알 수 있다. 따라서 대외적으로 북한의 허락없이 군사경계수역에서 조업하는 것은 허락될 수 없는 실재하는 수역이 바로 군사경계수역이다.

이러한 측면을 고려할 때 북한의 직선기선이나 군사경계수역 문제를 어업협상의 주제로 삼아 수역협상을 하는 것은 실익이 없을 것으로 사료된다. 다만 이러한 수역이 북한의 국내적 목적을 위해 설정한 경계선인 바 이를 존중하되 필요에 따라 특별한 허가를 받을 수 있는지 여부를 탐색하여야 할 것이다.

그리고 차기 남북협상에서 북한동해입어협상만을 주제로 협상을 진행할 경우 2007년 12월에 합의하였던 사항을 다시 협상해야 한다는 점을 주지하여야 할 것이다. 즉 당시 구두로 또는 서면으로 오갔던 합의사항은 실효된 것이라는 사실 하에 양측의 협상요구사항을 탐색하여야 할 것이다.

현재 북한의 직선기선에서 12해리까지를 영해로 하고 있다는 점을 감안할 때 영해 이원은 배타적경제수역(이하 EEZ)으로 분류될 것이다. 따라서 원칙적으로 12해리 이원에서 조업하는 것을 협상의 기본목표로 삼아야 할 것이다. 그런데 문제는 군사경계수역의 존재를 어떻게 할 것인가이다. 그러나 북한의 재정적 어려움을 감안한다면 북한의 주장을 끊임없는 설득을 통해 변경시킬 수 있는 가능성도 있다. 왜냐면 중국어선의 조업실태에 대한 언급을 통해 동일한 입어로 또는 그 이상을 상회하는 지속적 기자재 지원 등을 약속하기 위해서는 중국어선의 조업조건과 동일한 또는 더 나은 어장을 확보해 주어야 한다는 점을 주지시킬 필요가 있다. 당연히 이를 위해서는 남측조사선의 어장조사가 병행되어야 할 것이다.

(3) 동해 입어 가능 업종

동해 입어 가능한 업종에 대해서 북한은 특별한 언급을 한 바 없다. 따라서 입어가능한 업종의 선정은 남북협상과는 다른 문제로 봐야 할 것이다. 즉 남남갈등을 줄이는 가운데 가장 효율적인 업종선택의 문제인 것이다. 특히 이 문제는 중국 대형 쌍끌이 어선이 이미 북한에 조업하고 있다는

가정하에서 어떠한 업종을 선택하는 것이 어업효율성을 높일 수 있는가의 문제로 봐야 할 것이다. 아직까지 북한수역에서의 업종별 조업금지기간 또는 금지업종에 관한 통보는 없었다. 그러나 다만 지난 2007년 12월 남북한 농수산분과위원회에서 북한측은 정치성어구에 대해 부정적인 의견을 피력한 바 있다는 것이다. 일단 중국의 동해입어실태를 파악해 본다면 평균 입어어선이 400~500척 정도로 어선규모의 차이는 있으나 대부분 대형기선저인망어선(일명 쌍끌이 어선)인 것으로 알려져 있다. 쌍끌이 어선에 의한 조업은 어획강도가 과도하게 높고 게다가 그물코조정이나 겹자망사용을 금지효율적인을 경우 가히 자원파괴적인 어업방법이 될 것이다. 그런데 북한수역에 출어하는 중국어선에 대한 조업규제 또는 어망규제 등은 현재로서 불가능한 상태로 알려져 있다. 따라서 북한에서 행해태를 중국어선의 과잉어획수준이 어느 정도의견을정확히 알 수는 없으나 중국자체에서도 이에 대해 우려의 목소리가 높은 것을 볼 때 심각한 수준임을 짐작할 수 있다.

상황이 이러할 경우 남한의 어느 업종이 진출하더라도 중국 어선과 동일한 어장을 사용해서는 조업이 불가능하게 될 것이다. 따라서 북한이 지난 협상에서 제안한 바와 같이 어장을 분리시켜 줄 경우 우리어선들의 조업을 보장해 줄 수 있도록 어업지도선 파견이 필요하다 할 것이다.

이러한 조건하에 남한에서 북으로 이동할 만한 업종은 현재로서는 오징어잡이 어선이 가장 이상적이다. 일단 채낚기 어선은 정치성어구를 사용하지 않는다. 남한의 동해안 어선 중 주로 하고 있는 통발, 유망, 채낚기 중 정치성이 아닌 업종은 채낚기밖에 없다. 통발은 어구회수와 유사시 어구분실위험이 크다는 특징 때문에 점차적인 입어접근이 필요하다 할 것이다. 유망의 경우에도 어구회수 문제와 유사시 유망사고 발생가능성이 높다는 점에서 우려가 나타나고 있다. 정치성 어구의 경우 북한 입어에 대해 부정적인 이유 중 더 중요한 것은 중국어선들의 불법어업문제를 들 수 있다. 어구를 설치하고 갈 경우 중국어선들이 이를 회수해버리는 사건들이 이미 서

해에서도 상당수 보고된 바 있다. 따라서 정치성어구의 사용은 북한과 합작하거나 보다 강력한 어업지도가 병행되어야만 가능해질 것이다.

특히 북한의 홍게의 경우 수익성이 좋기 때문에 남한어민들도 관심을 보이는 것은 사실이다. 홍게는 북한의 대일본 주력수출 수산물로 북한에서도 중요한 어업자원이다. 과거 2006년 전에는 일본어선들이 북한수역에서 홍게 통발조업을 한 바 있다. 만약 남한의 자본과 기술이 북한의 인력과 조화를 이룰 수 있다면 향후 북한 홍게 산업을 보다 부흥시킬 수 있을 것이다. 따라서 통발어업이 불가능하다는 판단보다는 점진적인 접근이 필요하다고 보여진다.

그럼에도 불구하고 1차년도 시범사업은 안전문제 또는 비상사태 발생 없이 성공적으로 이루어질 수 있는 업종과 규모 선정이 필요할 것이다. 이러한 측면에서 북한과 가장 가까운 거리에 분포하고 있는 강원도 채낚기조업관리 측면에서 가장 가능성이 높을 수 있다.

강원도 채낚기어선은 평균 27~29톤 규모의 어선들로 어선의 안전관리 측면과 실질적인 조업가능거리를 고려한다면 북강원도 이남 수역의 조업을 우선 고려하는 것이 바람직하다.

한편 러시아 근해채낚기 어선의 계절적 투입안은 ‘신규어장개척’의 의미가 있고, 러시아 어장으로 들어갈 수 있는 단거리 노선 개척을 통한 연료비 절감의 효과가 있다. 해당 어선들의 규모는 70~80톤 정도로 강원도 채낚기 어선규모와 비교하여 상대적으로 안정적이며 규모면에서 전체 북측 수역에 모두 입어할 수 있다. 이들 어선의 연해주 주요 조업기간이 8월 초~10월 말인데 동해 북한수역의 오징어 성어기가 7~8월인 것을 고려한다면 충분히 신규어장 개척의 가치를 가질 것으로 사료된다.

또한 현재 부산에서 출항하여 북한수역 이원을 둘러가고 있어 만약 북한수역 입어가 가능하게 되면 연료비가 상당수준 절약될 것으로 추정된다. 러시아 근해채낚기 어선의 어선경비 중 유류비가 차지하는 비중이 70%인

데 북한수역의 직항로가 개설될 경우 왕복 15시간을 절약할 수 있는 것으로 나타나 상당한 경비절약이 예상된다.

(4) 입어료 산정

북한 동해수역에 대한 입어협상에서 빠질 수 없는 부분이 바로 입어료 협상부분이다. 입어료협상은 북한이 가장 중요시하는 부분이기도 하다. 지난 2007년 12월 남북농수산물분과위원회에서 나타난 북한의 입장을 살펴보면 북한은 수산업에 대한 개발의지가 매우 강하나 기반시설이 낙후되어 양질의 수산물을 생산하기 어려운 실정인 것으로 추정되었다. 게다가 과거 북한이 일본으로부터 입어료대신 받아왔던 양식기자재 도입도 2006년 수입금지 조치로 어렵게 되었다. 북한이 중국으로부터 입어료대신 기자재를 받지 않는 것은 눈여겨 볼 부분이다. 북한은 일본으로부터 수산양식기자재를 주로 지원받아 왔기 때문에 중국산 기자재가 일본산과 호환이 가능하지 않을 수 있다. 그러나 우리나라의 수산양식기자재의 경우 일본산과 거의 유사하며 우리 수역에 적합하기 때문에 기자재 지원을 원하고 있는 것으로 파악된다. 따라서 북한이 입어료 대신 우리나라 수산양식 기반시설 및 기자재 지원을 요구하는 것은 상호이익적 측면에서 매우 바람직하다 할 것이다.

그런데 입어료를 대체하여 기자재를 지원한다 할지라도 북한이 지난 2007년 협상에서 요구한 시설관련 지원 금액은 정식적인 입어비용지불을 고려할 때 과도한 요구사항이라 할 수 있다. 따라서 이러한 경우 이익균형을 어떻게 이룰 것인가가 중요한 문제가 될 것이다. 2007년의 협상내용을 볼 때 우리정부가 북한과 협상할 때 입어료부분에 관한 산정방식에 대해서는 전혀 논의하지 않았다. 그리고 2007년 합의서는 실효되었기 때문에 지금까지 합의하였던 지원규모는 재협상되어야 할 부분이다. 따라서 상호주의에 입각한 입어료산정방식을 고려할 때 남한 어선규모와 어획량을 바탕

으로 입어료를 산정해야 할 것이다.

(5) 안전보장 방안 및 조업규칙

북측 수역 입어에 대해 가장 중요한 사항이 해난사고 및 불법 어업 등으로 인한 나포와 어선의 안전관리에 관한 문제이다. 일본의 경우 지난 1975년 9월의 ‘쇼세이마루사건’ 및 1984년 7월 ‘제368치요마루충격사건’ 등과 같은 어업사고가 북한 동해수역에서 발생한 바 있었다. 특히 ‘제368치요마루충격사건’은 일본 오징어잡이 어선이 북한 군사경계수역 내에 들어가 조업하다 북한군에게 충격을 받은 사건으로 향후 입어협상을 진행할 우리 정부에 대해 시사하는 바가 크다. 실제 군사경계수역에 대한 조업개방이 이미 중국 어선들에게는 이루어지고 있고 과거 1984년과 달리 북한 어업감시선의 기동력이 좋지 않다는 점은 우리 남한 어선들에게 불법조업의 유혹이 될 것이다. 군사경계수역 내까지 조업구역이 허용되지 않을 경우 우리 어선들 중 기동력이 좋은 어선들은 북한 경비정의 감시를 피해 조업이 금지된 수역에서 조업할 가능성이 높기 때문이다. 그리고 이러한 사태가 빈번해질 경우 결국 나포 또는 충격사고 같은 사고가 일어날 가능성이 점점 높아지는 것은 당연하다. 따라서 북한과 입어협상을 진행할 때 불법어업에 대한 단속을 어떤 식으로 할 지 협의되어야 한다. 안전보장 및 사고시 공동 협조체제를 구축하는 협의도 병행되어야 할 것이다.

4) 나들섬 사업

(1) 사업의 배경과 추진경과

한강 하구 나들섬 건설계획은 2007년 6월 18일 이명박 후보 캠프에서 ‘비핵·개방·3000 구상’의 실천 방안 가운데 하나로 발표하였다. ‘6·25 전

쟁 이후 반세기 동안 남·북한 어느 쪽도 제대로 활용하지 못한 한강 하구에 나들섬을 만들어 남북이 함께 참여하는 국제비즈니스 도시로 변모시켰다는 게 계획의 골자다. 섬 이름인 나들섬도 ‘북한 근로자들이 출퇴근을 위해 자유롭게 드나들 수 있다는 의미’에서 명명했다.²⁸⁾

2007년 작성된 ‘한강하구 나들섬 개발구상(안)’은 나들섬 개발 계획의 배경 및 계획의 범위, 계획 수행 과정 및 각종 현황조사를 포함, 총 50여 쪽에 달하는 세부 기본계획을 담고 있다.

나들섬 계획안은 사업 추진 배경으로 동북아 및 중국의 경제 성장에 대응할 수 있는 한반도 물류거점 확보를 핵심 목표로 내세우고 있다. 개발 잠재력이 큰 한강하구 지역을 21세기 동북아지역 물류의 핵심이 되도록 하겠다는 것이다. 계획안은 이를 일종의 ‘새로운 국토계획’이라고 표현했다. 또 남북협력으로 나들섬을 공동 개발함으로써 남북한 국가 이익 창출과 민족의 장기적 번영을 도모한다는 계획도 포함돼 있다.

그 당시 그 캠프에서는 남북경협 추진여부를 결정하는 기준으로써 북핵 해결의 진전, 경제성, 재정 부담 능력, 국민적 합의 등 4개 원칙 제시했다. 상기 기준에 따라 경협사업을 “우선추진, 나중추진, 추진 중단” 사업 등으로 구분하고, 우선추진 사업에 나들섬 구상을 포함하였다.

캠프측의 발표자료에 따르면, 나들섬 사업은 시장경제제하에서 남한의 기술과 자본을 북한의 노동력과 결합해 북한의 개방을 지원하려는 목적이 다. 기업을 유치하고 남북 양측에 기반시설을 구축하여, 해운 및 연안·내륙주운 설치를 통해 남북경제협력을 실천하겠다는 목적을 내포하고 있다.

이를 통해 국내 기업에 대한 사업기회 부여, 군사대치 완화 및 외국자본 유치, 사회간접자본 구축에 따른 통일비용 절감, 지역경제 활성화 및 동북아 허브 구축 등의 기대효과를 가질 것으로 캠프측에서 발표했다.

28) 최경운, “한강 하구 나들섬 개발구상 계획(안)”, 『월간조선』, 조선일보사, 2008. 7.

그 후 이명박 후보가 대통령에 당선되었고, 대통령직 인수위원회에서는 위의 구상에 따라 경기도 강화군 교동도 북동쪽 한강하구 퇴적지 일대에 900만평 규모(여의도 10배)의 인공섬 조성 계획을 발표하였다.

그리고 이 사업은 통일부 업무보고에서 다시 등장한다. 지난 2008년 3월 27일 통일부 업무보고시 나들섬 추진 계획 발표되었다. 그리고 나들섬 구상을 추진하기 위한 TF팀이 구성된 후 정부 부처 TF팀 일괄 해체지시에 따라 TF팀은 해체되었다. 현재 통일부 교류협력국에서 추진하고 있다. 그리고 관련 공사에서도 나들섬 구상에 대한 경제성 평가, 환경영향평가, 기본구상 추진방안 등을 내부적으로 준비하고 있다.



| 그림 4-3 | 나들섬 위치

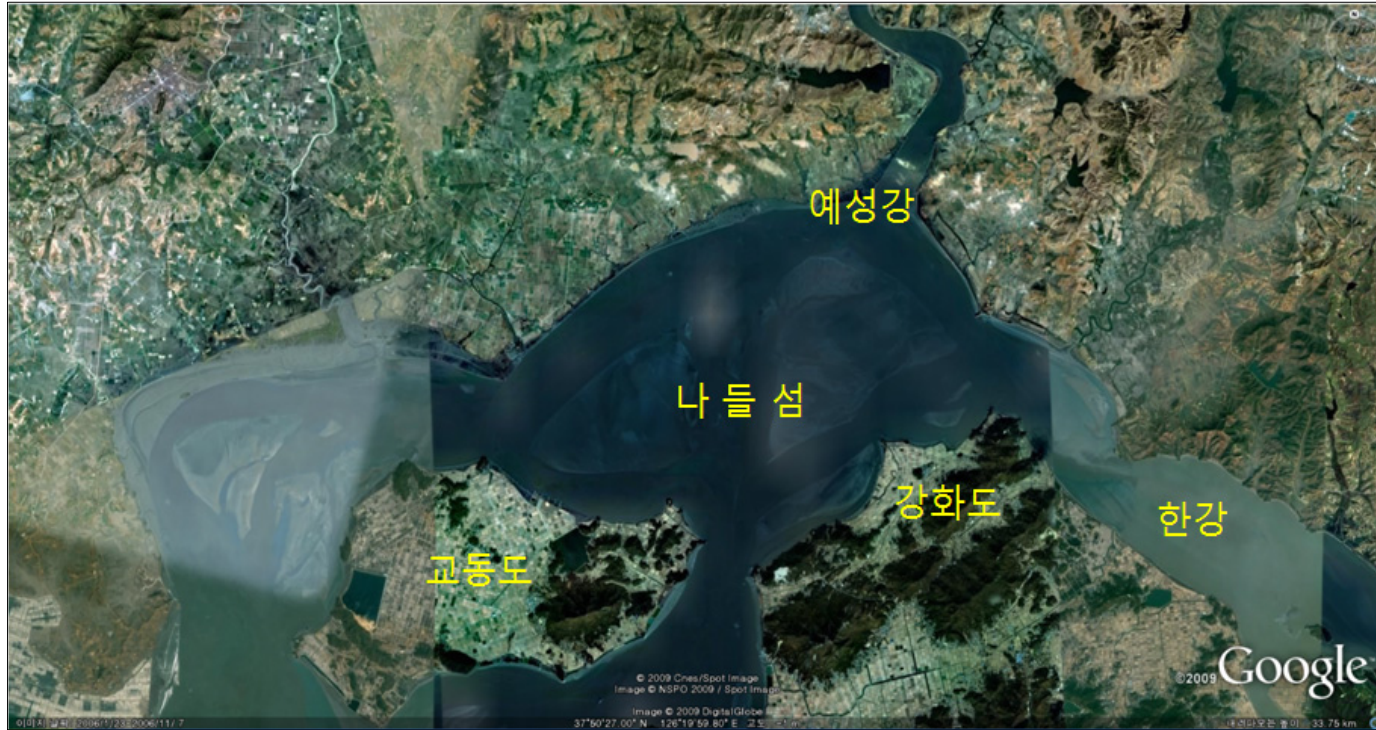
(2) 주요사업내용

나들섬 사업은 한강 하구의 인천광역시 강화군 교동도 북동쪽 저수심 지역의 청초로 불리는 곳에 2020년까지 13년간 2조 6,000억 원을 투입하여 총 면적 30km²(약 900만 평)를 복토, 인구 20만 명 규모의 국제 비즈니스 신도시를 건설한다는 대형 프로젝트다.

나들섬 계획안에 따르면, 2000년 시작된 개성공단 사업이 2004년 6월 시범단지 준공에 이어 진전단계에 이르고 있는 만큼, 한강하구 개발의 필요성이 크게 증가하고 있다. 개성공단이 2002년부터 3단계에 걸쳐 800만 평의 공단 개발을 추진하고 있고, ‘문산~분계선~개성’에 이르는 경의선 철도 연결사업과 연계해 물류적 측면에서 개성 인근의 항만 개발이 필수적이라는 것이다.

계획안은 또 남한의 제3차 수도권정비계획(2006~2020년)과 2020년 수도권 광역도시계획과 연계한 수도권 도시계획의 하나로 상정하고 있다.

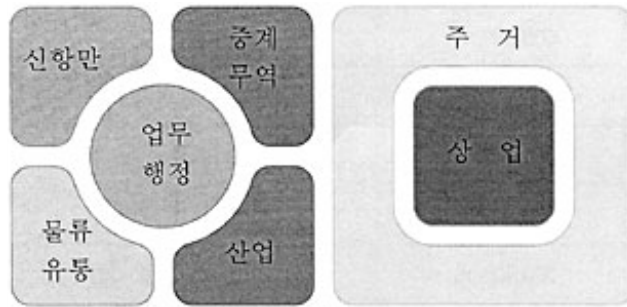
나들섬 대상지는 인천광역시 강화군 교동도 북동쪽 저수심 지역의 청초로 불리는 곳이다. 여기서 초(礁)는 물속에 숨어있는 바위를 말하는데, 썰물 때 갯벌(모래톱)이 드러나는 지역이다. 나들섬은 면적 30km²(약 900만 평), 인구 20만 명 규모의 신도시로, 2008년을 기준 연도로 해 2020년 최종 완공을 목표로 잡고 있다.



주 : 나들섬은 한강, 예성강, 임진강이 만나는 한강 하구에 위치하며 강화도, 교동도와 북한의 부수산동 사이에 위치해 있으며 썰물시 드러나는 퇴적지임.

| 그림 4-4 | 나들섬 지역 위성사진

나들섬에 들어설 신항만은 지구 서측에 연간 1,500만t의 화물처리 능력을 갖추고 3만톤급 선박 6척이 정박할 수 있는 규모다. 국제교류의 관문 역할을 부여한다는 목표다. 물류유통단지는 신항만의 배후지에 배치하며 역시 동북아 수출입 화물 처리가 핵심이다. 중계무역단지는 정보통신, 금융, 물류, 인력의 교류 및 기술지식 집약적 상품의 교역 강화를 위해 신항만과 물류유통단지 및 산업단지와 연계되며, 산업단지는 이 같은 항만, 물류·유통 기능과 연계될 수 있도록 나들섬 중앙에 배치된다.



| 그림 4-6 | 나들섬 공간 구상도

나들섬 중앙 녹지축을 중심으로 동측에 배치될 주거용지는 상업지구엔 주상복합아파트 등 고밀도 공동주택이, 그 외곽은 중·저밀도의 주택이 배치된다. 이는 도시 중심축의 성격을 강조하면서 녹지 환경과 조화를 이룬 쾌적한 정주환경을 조성하기 위한 계획이다. 상업용지는 지구 중심축선상의 2개 거점 지역인 산업·물류용지 및 주거용지 중심부에 집중 배치된다. 나들섬 계획에서 강조되는 것 중 하나가 공원·녹지 용지다. 지구중앙 공원을 포함해 남북 3개 축, 동서 3개 축의 녹지체계를 구축해 접근성 및 이용도를 높인다는 계획이다.

나들섬 계획안은 교육시설로 특수목적고와 외국인학교를 유치하고, 광역 서비스를 위한 공공청사는 고속철도 역세권과 연계해 배치한다고 밝혀,

고속철 유치 가능성도 있다.

한편 나들섬으로 들고 나는 동선은 나들섬과 해주·강화·개성을 각각 연결하는 3개의 간선도로가 핵심이 된다. 이 같은 광역 간선가로망은 ‘서울~강화~해주’를 연결하는 고속도로와 ‘인천~강화~개성’을 연결하는 고속도로, ‘강화도~나들섬~개성’을 연결하는 간선도로로 구성되고, ‘나들섬~강화도~해주’를 연결하는 2개의 간선도로를 신설한다. 한강하구 개발로 그동안 폐쇄됐던 남북한 해상교통체계도 자연스럽게 뚫을 수 있다는 계획이다

나들섬 내부는 산업·물류 용지와 주거용지를 잇는 환상형 내부 도로망이 개설되고 가로망은 격자형 위주로 구성된다. 산업·물류용지내 도로는 대형차량의 소통을 위해 노폭이 50~60m 수준으로 건설되고, 대형차량은 도심지를 통과할 수 없게 한다.

(3) 예상되는 문제

나들섬이 성공하기 위해서는 여러 가지 조건을 충족해야 한다. 나들섬은 정치·경제·군사·환경·수산·물류 등의 부문에서 선결과제가 있다.

정치적인 문제부터 살펴보면, 가장 큰 문제는 북한의 입장 문제이다. 나들섬 사업은 기본적으로 북한과의 협력을 필요로 하는 사업이다. 따라서 나들섬 사업을 추진하는데 필요한 기초조사, 건설, 활용 등 모든 부분에서 북한의 협력이 필요한 상황이다. 그러나 지금의 남북관계를 고려할 때 가능성을 쉽게 예측할 수 없다. 그리고 이 지역은 서해 NLL과 연결되는 군사상 민감 지역으로 이에 대한 해결책도 마련되어야 한다.

경제적인 문제는 개성공단과 연관된 문제이다. 개성공단은 이미 많은 산업단지 시설을 갖추고 있으며, 많은 기업들이 입주를 하여 공장을 가동하고 있는 상황이다. 나들섬 사업이 추진할 수 있는 여건이 남북간에 형성된다면, 그 전에 개성공단이 먼저 확장될 가능성이 있다. 개성공단은 매립

공사 같은 대규모 토목사업이 필요없지만, 나들섬은 새로운 토목사업으로 인해 분양가가 개성공단보다 높아질 가능성이 있다. 즉 정부 예산 부족 및 토지조성 단가 문제와 조성 토지의 소유 문제도 예상된다.

나들섬에서 생산되는 상품의 원산지도 문제이다. 나들섬에서 북한 근로자들을 이용할 경우 수출통제와 원산지 문제가 발생할 것이며 북한이 근로자들의 통제가 어려운 나들섬에 노동력을 제공할 지 의문이다.

한강 홍수 및 해양 생태계 파괴 등 환경 문제도 해결해야 하는 큰 과제이다. 이 문제는 나들섬 개발구상에 대하여 여러 단체 및 전문가들이 비판을 제기하는 대표적인 내용이다. 나들섬 조성 사업은 강물의 흐름을 막기 때문에 홍수 등 대재앙이 올 가능성이 있으며 여름철 홍수 때 한강 주변의 빗물이 빠지지 않아 심각한 도심 침수가 우려된다는 게 비판의 주요 내용이다. 그 동안 나들섬 지역 특히, 북한 예성강 하구지역은 홍수와 자연 침하 등이 많았기에 북한 동의도 쉽지 않을 것으로 예상되는 것도 문제이다.

한강 하구에 뚝을 쌓고 섬을 만든다면 강물 흐름에 큰 영향을 미쳐 홍수 피해뿐만 아니라 해양 생태계의 변화와 파괴, 이로 인한 환경오염 발생 가능성이 많기 때문이다. 제방공사에 막대한 비용 소요, 환경과 생태계 파괴, 국토보전 문제, 한강 수류의 영향으로 강주변이 잠길 우려에 대한 문제를 해소해야 한다.

나들섬의 물류 문제도 선결과제이다. 이곳은 썰물 시 갯벌이 드러나는 수역이므로 수천, 수만 톤급 선박의 접근이 쉽지 않은 문제가 있다. 산업단지를 조성함에 있어 해상운송을 고려하지 않을 수 없기에 물류문제도 나들섬 구상의 추진을 위해서는 선결해야 하는 중요한 문제이다.

3. 남북관계 주요변수와 향후 전망

1) 북한 후계체제 변수와 남북관계

(1) 북한 후계 체제와 남북관계 상관성

게오르그 톨로라야나 앤드류 스코벨 등의 해외의 북한 전문가들이 되풀이 주장해온 바와 같이, 현재 북한의 최대 당면 목표(제1국가 목표)가 여전히 ‘생존’이라는 데에는 의문의 여지가 없다(Toloraya). 그 다음으로 중요한 것은 김정일 체제의 정통성을 유지·확보하기 위한 하나의 구호이자 수단(제2 목표)으로서 ‘강성 대국 완성’이라 할 것이다.²⁹⁾ 이에 비해 경제 발전이나 인민의 복리 증진 등의 목표는 북한의 공식 매체에서 끊임없이 되풀이되며 강조되는 국가적 목표임에도 불구하고, 그 반대의 상황이 북한의 체제 생존(제1 목표)에 결정적으로 위협이 되지 않는 한, 상대적으로 북한의 우선순위에서는 뒷자리로 밀려왔던 것이 사실이다. 북한 문제 전문가들 사이에서 대체로 이론 없이 받아들여지는 사항은 북한이 대남 정책을 포함해 대외 정책의 우선순위를 고려할 때에는 정치, 군사 등을 항상 경제보다 앞세운다는 것이다.

북한의 후계 체제 논의가 남북관계를 좌우할 주요 변수로 떠오른 것은 지난 2008년 8월 김정일이 뇌졸중으로 쓰러진 이후의 일이다. 이것이 왜 최대 변수로 간주되는가 하는 것은 여러 가지 복합적인 측면이 있다.

29) 이봉조 전 통일부 장관 등 북한 문제 전문가들은 강성대국과 관련하여 북한의 구호가 ‘2012년 강성대국 완성’에서 ‘2012년 강성대국의 문을 여는 해’로 슬그머니 한 걸음 물러선 사실에 주목하고 있다. 북한은 지난 2008년 신년 공동사설을 통해 “우리는 2012년 위대한 수령님 탄생 100돌을 맞는다...2012년에는 기어이 강성대국의 대문을 활짝 열어놓으려는 것이 우리 당의 결심이고 의지이다”라고 선언한 바 있다. 이는 곧 북한 지도부가 은연중에 자신의 기대치에 대해 중대한 수정을 가했음을 시사한다. 북한 당국이 2012년을 중시하는 이유는 한 수가지가 있다. 첫째 북한 당국이 공식적으로 주장하는 것처럼, 2012년은 김일성 탄생 100주년이 되는 해이다. 동시에 김정일이 70세를 맞는 해이기도 하다. 아울러 2012년에는 한국의 대선, 중국 지도부의 교체, 미국의 대선 등 굵직굵직한 국제적인 정치 일정이 진행되는 해이기도 하다.

첫째, 김정일 국방위원장을 정점으로 하는 현재의 북한 정치 구조 특수성이나, 과거 ‘수령제 사회’로 대표되었던 김일성 시대, 김정일로의 정권 이양기 때 강조되었던 ‘유일 지도 체제,’ 그리고 오늘날의 ‘선군 정치 체제’ 등으로 상징되는 북한 국가 운영 시스템의 특수성으로 보나 북한 사회는 최고 지도자가 곧 국가 체제 그 자체로 간주되어온 특성이 있다. 더욱이 북한은 1990년대 초반 사회주의 동맹 체제의 붕괴, 1994년 김일성 주석의 사망, 같은 무렵의 제1차 북핵 위기, 그리고 1990년대 중반 이후 잇단 홍수와 가뭄으로 발생한 대기근 및 기아 사태 등 일련의 국가 비상 사태와 위기를, 김정일 국방위원장을 구심점으로 하여 극복한 경험이 있다.

이 같은 위기 극복 과정은 동시에 김정일의 정통성 확보 과정이었고, 따라서 김정일 국방 위원장의 유고 또는 치명적인 건강 이상은 곧 국가 위기 상황을 뜻하는 것이다. 바로 이러한 측면에서, 북한이 김정일 유고시의 ‘비상 사태’에 대해 어떻게 대응할 것인가 하는 문제는 김정일은 물론 북한 당국으로서는 최고의 중대사가 되지 않을 수 없다. 실제로, 국내 언론에 ‘김정은 후계자설’ 등이 끊임없이 제기되는 모습이나, 지난 4월의 국방위원회 확대 개편 내용을 통해 알 수 있듯이, 김정일 국방위원장이 직접 후계자 옹립 등을 포함한 권력 승계 문제를 진지하게 검토하거나 물밑에서 추진하고 있는 것은 사실인 듯하다.

둘째, 이 같은 권력 승계 문제가 북한이 내세우는 ‘2012년 강성 대국의 대문을 연다’는 구체적인 국가 목표와 밀접하게 연동되어 있으며, 실제로 역사적으로 볼 때 북한은 국가 목표와 권력 승계 문제를 동일시하여 문제를 풀어나간 경험이 있다는 것이다. 이럴 때, 북한은 두 가지 문제를 배합하여 국가 목표의 달성(정통성의 확보)과 권력 승계 작업의 효과가 극대화될 수 있도록 남북관계의 조절했던 부분에 유의할 필요가 있다. 과거 김일성으로부터 김정일로 권력이 승계되어 가는 과거의 경험을 돌이켜보는 것은 이런 점에서 유익하다.

김정일은 1973년 9월 북한 노동당 중앙위원회 제5기 7차 전원회의를 통해 노동당의 당 조직, 선전 담당 비서로 선임되면서 권력 부자 세습 첫 관문에 들어섰다.³⁰⁾ 당시의 상황은 1972년 7·4 남북 공동 성명으로 인해 조성된 통일의 전망에 대한 민족적 열기가 채 가시기도 전의 상황이었다. 남북한은 모두 대화 분위기의 파탄과 대외적인 위기를 서로에게 전가하며, 그 효과를 각각의 이해에 맞게 극대화하려고 시도했다. 남한의 경우, 박정희 대통령은 ‘10월 유신’을 단행해 대내외적 위기를 강조하며, 정권 공고화 작업을 벌이는 데 성공했다. 북은 위에서 언급한 대로, 남북 화해 분위기의 좌절로 조성된 분위기를 권력 승계 과정의 기반을 다지기 위한 계기로 삼았다.

이후의 시기는 김정일이 ‘당중앙’의 특수한 호칭으로 불리우며 당의 권력을 장악하는 과정이었다. 1974년에는 경제 문제에 개입하여 ‘70일 전투’를 지휘하였으며, 1975년 11월에는 ‘3대혁명 붉은기 쟁취운동’을 주도하여 대중 운동으로까지 그 외연을 넓혀갔다(이종석, pp. 503~505).

유의할 점은 이 같은 후계자로서 김정일의 권력 공고화 작업은 남북관계의 긴장 격화와 동시 진행됐다는 사실이다. 1974년 8월 15일에는 문세광에 의한 육영수 여사 저격 사건이 발생했다. 1976년 8월에는 김정일이 주도하고 장성택이 뒤처리를 맡았던 ‘판문점 도끼 만행’ 사건이 발생해 한반도의 긴장 상황이 일촉즉발의 위기 상태로 치달았다.³¹⁾

북한의 김정일이 김일성 권력의 후계자로서 대외적으로 공식 발표된

30) 물론 북한 최고 지도부 차원에서 김정일로의 정권 승계가 진지하게 검토되기 시작한 것은 1970년을 전후해서이다. 그 계기는 1970년 제5차 당대회였다고 신경완은 증언하고 있다. 자세한 내용은 정창현, 『결에서 본 김정일』, 1999 참조.

31) 정창현에 따르면, 판문점 도끼 만행 사건은 김정일이 권력을 승계하는 과정에서 대담함을 입증해보인 사건이다. 특히 유의할 대목은, 이 사건으로 인해 긴장이 조성되자 김정일의 지시로 평양 주민에 대한 대대적인 소개 작전이 벌어졌던 것이다. 이 때 현장에서 실무를 지휘했던 사람이 당시 조선노동당 중앙지도과 평양시 담당 책임지도원으로 있었던 장성택이다. 무리한 소개 작전은 김일성의 비판을 받았고, 김정일은 훗날 이에 대해 ‘군중 사업에서 10년을 손해봤다’고 술회했다. 2009년 4월 국방위원회 개편 때 장성택이 위원으로 새롭게 충원된 것은 이런 측면에서 매우 흥미롭다. 자세한 내용은 정창현, 1999, pp. 80~85.

것은 1980년 10월, 조선 노동당 제6차 대회 회의를 통해서였다. 이 때 이후 김정일은 명실상부한 북한 권력 제2인자로서 활동하기 시작했다. 1981년 6월부터 김정일은 ‘영광스러운 당 중앙’이라는 호칭 대신, ‘친애하는 지도자 김정일 동지’라는 호칭으로 불리게 된다(이종석, p. 515). 여기서 주목할 것은 6차 대회가 열릴 무렵 북한이 처해 있던 시기의 중요성이다.

당시 남쪽은 박정희 대통령 저격 사건 이후, 12·12 사태, 1980년 초반 ‘서울의 봄’, 그리고 곧 이은 광주에서의 민주화 항쟁과 이에 대한 신군부의 무력 진압 등으로 혼돈을 거듭하던 상황이었다. 북한은 결국 남한의 혼란을 김정일로의 권력 승계를 확고히 다지기 위한 호기로 판단해 신속하게 제6차 당대회를 열고 대외적으로 ‘김정일로의 권력 승계’를 기정사실화시킨 것이다.³²⁾

1980년대에도 북한의 정치 일정표에 중대한 행사가 들어 있으면 남북 관계에 살얼음판으로 변하는 모양새는 1970년대와 마찬가지로였다. 그 중 대표적인 것은 1983년 당시 대통령을 직접 노린 버마의 랑군 테러 사건이다. 오늘날 이 사건은 북한의 김정일과 대남공작의 전위대인 정찰국에 의해 지휘되었으며, 김정일은 이를 통해 정치와 경제는 물론, 외교와 안보의 영역에서까지 결정을 내릴 수 있다는 사실을 입증했으며, 대외 긴장을 조성해 군부의 단합시키고 자신의 수중에 군사적인 결정권까지 넣는 부수 효과를 누렸다.

이렇게 볼 때 북한 내부의 권력 작업이 속도를 내면 낼수록 남북관계는 어려워질 공산이 높다고 평가할 수 있다. 특히 권력 승계라는 정치 일정이 당면한 국가적 과제로 수면 위로 부상할 경우, 북한은 의도적으로 긴장

32) 중국 지도부는 김정일이 북한 권력의 공식 후계자로 선언된 이후에도 1980년대 중반까지 이 같은 북한의 대를 이은 권력 승계를 승인하지 않으려는 자세를 취했다. 김일성은 1983년 김정일을 대동하고 직접 중국을 방문해 중국 공산당 지도부로부터 김정일로의 권력 승계를 인정받으려 했다. 권력 승계를 둘러싼 이 같은 입장차는 양국 관계의 냉각을 부추기는 한 중대한 원인으로 작용했다.

을 유발하거나 위기를 조성하려는 시도를 했다고 볼 수 있다. 이 같은 패턴은 지금까지 살펴본 대로 과거에도 그랬고, 현재의 남북관계 국면을 볼 때에도 일맥상통하는 측면이 있다.

현재로서 북한에서 ‘김정일 이후’를 대비한 권력 승계 작업, 또는 이를 위한 기반 조성 작업이 이미 시작되었다고 볼만한 충분한 근거들이 있다. 가장 대표적인 것이 2009년 4월 9일에 있었던 제12기 최고인민회의 전체회의와 그 결과로 나타난 국방위원회를 비롯한 북한 주요 국가 기구들의 개편이다. 북한 당국은 이 회의를 통해, 아직 구체 내용은 파악되지 않고 있지만 11년 만에 헌법을 개정했다. 아울러 김정일 위원장은 자신을 포함해 9명이었던 국방위원회 위원을 13명으로 확대 개편하는 한편, 자신의 매제로서 최측근 인사이자 권력 구도 재편 구상과도 밀접하게 연관되어 있을 것으로 보이는 장성택(노동당 행정부장)을 비롯해, 주규창(당 군수공병부 제1부부장), 주상성(인민보안상), 김정각(총정치국 제1부국장) 등을 새롭게 위원으로 포진시켰다.³³⁾

이보다 앞서 지난 2월, 김정일은 ‘김정일의 분신’ 또는 ‘김정일의 술친구’로 부를 정도로 자신과 가까운 오극렬을 국방위원회 부위원장으로 임명하고, 총참모장에 리영호 상장을 대장으로 승진 임명하는 등 측근들을 요직에 앉혔다. 이를 통해서 볼 때에도, 후계자 문제와 관련하여 모종의 정치작업이 시작됐다는 징후는 도처에서 포착되고 있다. 특히 오극렬의 인사 이동에 관해서는, 그가 김정일 위원장의 군내 최측근이며, 오극렬의 아들이 김정일의 3남이자, 김정일의 후계자로 최근 들어와 유력시 되는 김정은과

33) 장성택의 부상 과정과 그 성격에 대해서는 우리측 전문가들 사이에 여러 가지 해석이 있다. 이 가운데 한 전문가의 주장은 이채롭다, 그에 따르면, 북한의 김정일은 향후 북한의 운명과 관련하여 대미 관계 해결을 최중심에 놓고, 보완적인 파트너로서 한국과 중국을 놓고, 2008년 2월까지 저울질을 했다는 것이다. 이 때 이제강은 ‘친남파’로, 장성택은 ‘친중파’로 분류되었으며, 김정일은 최종적으로 장성택의 손을 들어준 것으로 전했다. 그 증거가 2008년 3월 말, 북한 총참모부의 호전적인 성명서로, 이 때를 기해 이제강 라인이 가라앉고 대신 장성택 라인이 부상했다는 것이다.

절친한 친구 사이라는 점에서 크게 주목받았다. 같은 맥락으로 비교적 이른 나이에 총참모장에 오른 리영호의 경우도, 군내 세대 교체의 상징적인 인물이자 ‘후계자 후견 및 수업’과 함수 관계에 있다는 점에서 국내 언론으로부터 크게 주목받았다.³⁴⁾

문제는 이 같은 작업들이 지난해 하반기 이후 김정일 건강 이상설이 나온 뒤 한국과 미국에서 ‘북한 급변 사태 대비론’과 연결되면서 매우 빠른 속도로 진행되고 있으며, 이와 더불어 남북간 긴장을 고조시키는 악재들이, 이미 치밀하게 기획된 듯이 줄줄이 터져 나오고 있다는 것이다.

한미 국방 관계자들 사이에서 북한 급변 사태에 대한 언급은 2008년 10월 한미연례안보회의에서 미 국방장관 로버트 게이츠의 입을 통해 나오면서 공식화됐다. 당시 그는 북한 급변 사태에 대비해 ‘개념계획 5029를 작전계획으로 구체화시킬 필요성이 있다’고 언급했다. 2008년 12월 이상희 국방장관은 국회 답변 자리에서 “북한에 급변 사태나 불안정 사태가 발생할 경우, 중국이 부정적 영향을 미치지 못하게 해야 한다”는 요지의 발언을 했다.

북한 급변 사태에 대한 관심은 북한의 후계 구도에 대한 관심으로도 이어져, 2009년 미국 외교관계협회(CFR)의 특별 보고서는 북한의 최고 권력이 인계되는 방식과 관련해 3개 시나리오를 제시하며, 북한에서 후계자가 명확히 지정되지 않을 경우의 북한 리더십 위기 가능성을 경고했다. ‘명확한 후계자 지명이 없는 상태에서, 지도력 행사가 불가능하거나 갑작스럽

34) 김정일 국방위원장이 자신의 후계자로 과연 누구를 낙점할 것인가는 지난해 연말부터 지대한 관심의 대상이 되어 왔다. 초창기의 예측은 유력한 권력 승계 차남인 김정철과 3남인 김정은이 비슷한 비중으로 점쳐졌다. 한국국방연구원 백승주의 경우는 ‘승계 준비 현황과 관련하여 김정일 자녀들이 승계 받지 못할 가능성도 있다’고 조심스럽게 언급하면서도, ‘현재 거론되는 승계 후보 중에는 장성택-김정남 커플이 권력 기반 측면에서 가장 유리하다’고 전망하기도 했다. 그러나 2009년 북한의 움직임과 관련된 추가적인 정보들이 쌓이면서, 초기의 백가쟁명식 예측은 ‘장성택-김정은’ 시나리오로 정리되는 듯한 모습을 보이고 있다.

게 지도자가 사망할 경우 리더십 위기의 가능성은 불안정 또는 북한 내부 정권 교체의 잠재적 원인으로 지적되고 있다’는 것이다. 이를 이어 받기라도 하듯이, 미국의 힐러리 클린턴 국무장관은 방한시, 오바마 행정부의 고위 관리로서는 처음으로 ‘북한에 후계 구도를 둘러싸고 혼란이 조성될 수도 있다’며, 북한 급변 사태를 공식 거론하기에 이르렀다.

북한이 대남 관계에 잇달아 강수를 두며 남북관계를 위기로 끌고 가기 시작한 것도 이와 때를 같이 한다. 당초 남북관계는 설전의 양상을 띠었다. 북한의 경우도, 2008년 중반까지는 비방과 엄포를 되풀이했을 뿐, 금강산 관광객 피격 사건을 제외하고는 구체적인 도발 행동을 구체화하지는 않았다.

첫 포문은 개성공단의 운영을 둘러싸고 나왔다. 2008년 11월 6일, 북한 국방위원회 정책실장인 김영철 중장이 개성공단을 방문하여 ‘철수하는 데 시간이 얼마나 걸리냐’며 일종의 협박을 하고 돌아갔다.³⁵⁾ 2009년에 들어서면서 북한의 긴장 고조 행위를 위한 호흡은 빨라졌다. 1월 17일 북한군 총참모부 대변인이 ‘대남 전면 대결 태세’를 선포하는 한편, 1월 30일에는 조국평화통일위원회 명의로 성명을 내고, ‘정치군사적 대결 상태 해소와 관련된 모든 합의 사항의 무효화’를 일방 선언했다. 북한의 장거리 로켓 발사 징후가 포착된 것도 이때의 일이다.

이후 2월에 김정일 위원장은 위에서 언급한대로 북한 군 수뇌부에 대한 대대적인 인사를 단행했으며, 이때부터 3월에 있을 최고인민회의 제12기 대의원 선거에 대한 준비 작업이 시작됐다. 개성공단 문제는 더욱 더 악

35) 2008년말 개성공단 부분 축소의 직접 빌미가 되었던 것은 남측 시민단체의 대북전단 살포였다. 더불어 북한의 대남 비방 및 강경 태도 명분은 이명박 정부가 6·15 공동 선언 및 10·4 공동 선언의 합의 사항들을 존중하지 않는다는 것이었다. 하지만 이것이 이후 북한이 당초 엄포를 행동으로 구체화시킨 주요 배경이었다고 보기에는 설득력이 떨어진다. 개성공단의 운영을 둘러싼 북측의 과잉 반응은 현재의 경색 국면을 돌파하기 위해 남측 정부가 좀 더 적극적인 자세로 임할 필요가 있다고 주장하는 쪽으로부터도 우려를 자아냈다.

화되어 3월말에는 현대아산 직원을 일방적으로 억류하는 사태가 벌어졌다. 이윽고 4월 5일, 북한은 장거리 로켓을 쏘아 올렸으며, 그 직후인 4월 9일, 제12기 최고인민회의 제1차 회의를 열어, 김정일의 구상이 담긴 국가 기구 개편을 단행했다. 5월 들어와서도 긴장 유발행위가 계속 되어, 북한은 마침내 노무현 전 대통령의 서거로 남한 전역이 충격으로 빠져 있던 시점에 지하 핵 실험을 강행했던 것이다.

결국 일련의 사태를 돌이켜볼 때 북한은 2008년 8월 이후 최대의 국가 과제가 된 순조로운 권력 승계를 위한 정지 작업의 성공적인 마무리를 위해서는 남북관계에 긴장이 필요하다고 판단하여 고강도의 수단을 동원하고 있는 것으로 보여진다.

(2) 북한 김정은 후계 체제 수립과 향후 남북관계 전망

북한의 김정일 노동당 총비서가 작년 8월 뇌혈관계 이상으로 쓰러진 이후 북한에서 서서히 한 시대가 퇴조하고 새로운 시대가 개막되고 있다. 작년 하반기에 김 총비서가 3남 김정은을 자신의 후계자로 결정한데 이어 올해 초 이 같은 사실을 당중앙위원회 조직지도부를 통해 북한 엘리트들에게 알리고, 이후 직접 핵심 파워 엘리트들의 김정은에 대한 ‘충성서약’을 받음으로써 ‘김정일 정권’이 ‘김정일·김정은 공동정권’으로 급속히 전환되고 있는 것이다.

북한 내부에서 이처럼 주목할 만한 권력이동이 진행되고 있지만, 외부 세계에서는 이를 제대로 파악하지 못해 혼란에 빠지는 상황이 오랫동안 지속되었다. 올해 1월 중순 국내의 한 통신사가 김정은의 후계자 결정 사실을 보도했지만, 많은 언론과 전문가들은 이 같은 보도에 대해 회의적인 태도를 보였다. 이후 한국 국가정보원이 김정은의 후계자 결정에 대한 확실한 물증을 확보해 지난 6월 1일 국회 정보위 위원들에게 알림으로써 비로

소 다수 언론과 연구자들이 북한의 후계자 결정 보도를 사실로 받아들이게 되었다.

북한 내부의 권력변동에 대해 외부세계에서 제대로 파악하지 못한 것은 무엇보다도 북한이 김정은의 후계체제 구축을 은밀하게 추진하고 있다는 데 기인하는 바가 크다. 그리고 우리 사회가 북한체제의 특성에 대해 충분히 이해하지 못한 채 ‘남한중심적 시각’을 가지고 북한을 보려는 데서 기인하는 바도 적지 않다.

북한체제는 사회주의적 속성뿐만 아니라 군주제적 속성을 가지고 있는데, 특히 우리 사회의 진보성향 연구자들이 후자를 간과하는 경향이 있다. 그래서 이들은 김정일 총비서가 3대 세습을 하지 않을 것이며, 김정일 이후 체제는 ‘집단지도체제’가 될 가능성이 높다고 주장해왔다. 그러나 군주제 국가에서 국왕의 생일이 최대 국경일이듯이 북한에서도 김일성과 김정일의 생일이 ‘민족최대의 경사스러운 명절’이 되고 있다. 그리고 북한체제에 봉건적 정치문화가 여전히 뿌리 깊게 남아 있어 김정일은 간부들과 당원들을 “당과 수령을 위하여 모든 것을 다 바치는 참다운 충신, 지극한 효자”로 준비시켜야 한다고 강조해왔다. 이 같은 북한의 정치문화를 고려할 때 김정일이 그의 아들들 중 한 명을 후계자로 결정했다고 해서 놀랄 일은 아니다.

그동안 많은 언론과 전문가들은 김정일의 ‘장남’ 김정남의 태생적 한계를 정확하게 파악하지 못하고, 그의 위상에 대해 과대평가하면서 김정남의 후계자 지명 가능성을 높게 보아왔다. 그리고 김정은이 김정일의 후계자로 결정된 현 상황에서도 일부 연구자는 “당·군의 일각에서는 김정남과 김정은파 간의 권력 투쟁이 이미 시작된 것으로 보인다”라고 주장하고 있다. 그러나 김정남은 김정일이 이미 결혼하여 딸까지 둔 성혜림이라는 인민배우를 강제 이혼시킨 후 동거하면서 태어난 김정일의 ‘숨겨진 아들’이다. 김 총비서는 북한의 파워 엘리트들 앞에서 김정남을 자신의 아들로

소개한 적조차 없다. 그리고 김정일의 후계자 결정을 거부하는 것은 당사자의 ‘공개처형’과 그의 가족의 강제수용소행으로 연결될 가능성이 높기 때문에 “김정남파와 김정은파 간의 권력 투쟁”이란 북한 현실에서 생각할 수 없는 일이다.

최근에 입수한 매우 신뢰할만한 정보들과 북한 파워 엘리트들의 작년과 올해 동향을 면밀히 분석한 결과에 의하면, 김정은의 후계체계 구축은 외부 세계에서 막연하게 생각하는 것보다 훨씬 진전되어 있다. 현재 기본적인 틀을 거의 갖추게 된 김정은 후계체계의 핵심 조직들로는 당중앙위원회 조직지도부와 선전선동부, 조선인민군 총정치국과 국방위원회를 들 수 있다.

당중앙위원회 조직지도부의 리제강, 리용철, 김경옥 제1부부장들은 당 조직생활을 통해 북한의 모든 엘리트들의 김정은에 대한 충성을 유도하고 충성심을 지속적으로 파악하는 역할을 맡고 있다. 그리고 선전선동부의 최익규 부장과 리재일 제1부부장은 후계자 김정은의 ‘지도력’을 선전하면서 김정은에 대한 개인숭배를 조장하기 위한 문건의 제작, 김정은 후계체계의 이론적 정당화 등을 담당하고 있는 것으로 판단된다. 조선인민군 총정치국의 김정각 제1부국장은 북한군에 대한 김정은의 지도체계 수립을 지원하고 있다. 마지막으로 국방위원회의 장성택, 우동측, 주상성 국방위원은 당중앙위원회 행정부와 국가안전보위부, 인민보안성을 통해 김정은 후계체계 구축 과정에서 발생할 수 있는 엘리트의 이반을 방지하고 주민들의 동요를 차단하여 후계체계의 안정성을 보장하는 역할을 떠맡고 있는 것으로 보인다.

지난 4월 최고인민회의 제12기 1차 회의에서 국방위원에 선출된 장성택 행정부장은 김정일의 매제이자 김정은의 고모부로서 공식직책을 넘어서는 영향력을 가지고 있다. 그리고 현재 김정은의 후계체계 구축과 관련하여 중심적 역할을 맡고 있는 것으로 파악되고 있다.

이처럼 당과 군대를 장악하고 있는 조직지도부의 리제강, 리용철 제1

부부장들 등 구 고영희계 세력들과 국가안전보위부와 인민보안성 등 정치적 반대자에 대한 억압기구를 장악하고 있는 장성택계 등 북한의 핵심세력들이 김정은 후계체계를 뒷받침 하고 있다. 그러므로 단순히 김정은의 나이가 어리고 국정지도 경험이 적다는 이유만으로 그의 후계체계의 불안정성에 대해 언급하는 것은 성급한 판단으로 보인다.

김정일 유고 후 김정은이 북한의 최고지도자가 되어 현재의 김정일과 똑같은 정책을 추진할 것인지 등소평과 같은 개혁·개방 노선을 선택할 것인지는 한국과 미국을 비롯한 주변국들의 대북 정책에 의해 크게 좌우될 것으로 전망된다. 권력의 3대 세습은 북한의 개혁·개방에 부정적인 요인으로 작용할 가능성이 높지만, 김정은이 한국전쟁을 겪지 않은 세대이고 유럽에서 4년 이상 유학하면서 자본주의를 직접 체험한 인물이라는 점은 북한의 개혁·개방과 남북한 관계의 실용주의적 재편에 긍정적으로 작용할 수도 있다. 그러므로 김정일 이후 북한 ‘급변사태’에 대한 성급한 기대보다 북한을 먼저 현재의 중국과 같이 개혁되고 개방된 체제로 전환시킨 후 점진적으로 남북한 통합을 모색하는 중장기적 전략의 수립이 요구된다.

2) 북한 핵·미사일 변수와 향후 남북관계 및 북미관계 전망

(1) 북한의 핵 기술 개발 동향과 전망

북한의 연이은 핵실험과 탄도미사일 발사 시험은 핵무기의 전력화를 위한 북한의 노력이 계속되고 있음을 보여준다. 북한의 핵문제는 그동안 수차례의 중대한 핵위기 상황을 촉발시켰고 이어 몇 번의 핵포기에 관한 합의와 노력도 있었다. 하지만 북한은 어떠한 상황에서도 자신들의 핵무기 개발을 포기하지 않고 지속하여 왔으며 결국 지난 두 차례의 핵실험으로 사실상의 핵무기 보유국의 위치에 올라섰다.

북한이 핵무기 개발을 통해 궁극적으로 추구하고자 하는 바가 무엇인

지를 판단하는 것은 향후 북한의 핵개발 방향과 비핵화의 가능성을 결정짓는 중요한 요소이다. 북한의 핵무기가 단순한 전쟁억지력의 확보를 목적으로 하는지 또는 실제적인 무력도발을 위한 수단인지 아니면 자신들의 체제보장과 경제적 지원을 얻어내기 위한 외교적 협상 목적인지에 따라 향후 북한의 핵문제는 전혀 다른 방향으로 진행될 것이다. 북한이 가지고 있는 핵무기 개발의 진정한 목적이 무엇인지를 정확히 판단하기는 매우 어렵다. 하지만 북한은 최소한의 핵전력 보유 사실만으로도 사실상의 체제의 생존을 담보 받을 수 있고 핵카드는 대내외적 난국을 극복해나가기 위해 필요한 중요한 협상 도구이기 때문에 향후 북한이 자발적인 비핵화 과정에 접어들 가능성은 높지 않아 보인다.

북한 핵기술 개발과정의 특징은 바로 불투명성의 창출 노력이다. 그동안 북한은 핵시설과 보유 핵물질에 대한 고의적인 은폐 시도를 지속하여왔고 자신들의 이해와 관련된 주변 정세 변화에 따라 국제적 감시 사찰을 무력화시키는 대범함을 보여왔다. 이를 통해 북한은 자국이 보유한 핵기술과 핵물질의 불투명성을 유지하여 왔고 그 결과 외부에서 탐지하지 못한 '비밀핵'을 다량 보유하고 있을 것으로 예상된다. 그리고 이런 불투명성은 핵카드를 이용한 북한의 협상력을 높이고 비핵화의 진전을 더욱 어렵게 만들 수 있다는 점에서 매우 위험하다.

북한의 핵무기 개발은 우리의 안보 상황을 근본적으로 변화시킬 수 있는 중대한 사안이다. 따라서 북한의 보유한 핵무기 관련 기술의 실태와 핵물질의 양에 대한 정확한 분석 그리고 여기에 숨겨진 개발전략을 파악하는 것은 북한핵의 불투명성을 다소나마 완화시킬 수 있으며 향후 북한의 핵기술 개발 방향을 예측하고 이에 대응하기 위한 우리의 방안을 수립하는데 있어 매우 중요하다.

북한의 핵무기 기술 수준을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 북한의 핵무기 제조용 핵물질 확보량 관련하여, 북한의 핵관련 자원 및 시설부터 살펴

보자. 북한은 자체적인 핵연료 생산을 위해 국내산 천연 우라늄과 이를 이용한 원자로의 개발에 집중하여 왔다. 북한의 우라늄 매장량은 약 2,600만 톤이며 채광 가능한 매장량은 약 400만톤 정도로 파악되나³⁶⁾ 이 중 채광 경제성이 있는 고품위 우라늄이 얼마나 되는지에 대해서는 정확하게 알려진바 없다. 북한의 주요 우라늄 매장지역은 웅기, 신포, 평산, 박천, 흥남, 순천, 삭주 등이며 현재는 주로 평산과 순천의 우라늄 광산에서 우라늄을 채굴하고 있다. 우라늄정광 생산을 위한 우라늄 정련 시설은 평산과 박천에 두 곳이 있으며, 영변의 핵시설내에 우라늄의 변환 및 핵연료 성형가공을 위한 시설을 운영하고 있다. 현재 북한에서 가동중인 원자로는 영변의 5MWe급 흑연감속로이며, 영변의 50MWe, 태천의 200MWe급 흑연감속로는 1994년 북·미간 제네바 합의에 의해 건설이 중단된 상태이다. 흑연 감속로는 천연우라늄을 핵연료로 사용하므로 북한은 자체적으로 흑연감속로의 금속천연우라늄 핵연료를 생산하고 있으며 흑연감소로의 감속재에 필요한 고품질의 흑연 역시 국산화하였다. 그리고 사용후 핵연료 재처리 시설을 운영하고 있어 북한은 우라늄의 채광, 정련, 핵연료 성형가공, 원자로 사용, 재처리로 이어지는 독자적인 핵연료 주기를 완성한 상태이다. <표 4-2>는 북한이 보유한 원자로들과 그 특징들을 요약한 것이다.

36) 대한상공회의소, “북한 지하자원 공동개발전략” 보고서 (2007).

| 표 4-2 | 북한이 보유한 원자로와 주요 특징

구분	제1호 원자로	제2호 원자로	제3호 원자로	제 4호 원자로
출력	8MWt	5MWe	50MWe	200MWe
원자로 유형	경수로	흑연감속로 (Magnox)	흑연감속로 (Magnox)	흑연감속로 (Magnox)
원자로 원형	IRT-2000 (소련)	Calder Hall (영국)	G-2 (프랑스)	Calder Hall (영국)
목적	연구용	플루토늄 생산용	플루토늄 생산용	플루토늄 생산용
감속재 /냉각재	경수 /경수	흑연 /이산화탄소	흑연 /이산화탄소	흑연 /이산화탄소
핵연료	10% LEU	천연우라늄	천연우라늄	천연우라늄
핵연료 장입량	-	50톤	130톤 (추정)	300톤 (추정)
완공년도	1965년	1986년	1995년 (예정)	1996년 (예정)
위치	영변	영변	영변	태천
현재상태	가동중단 (노후)	가동중단 (동결)	2005년 건설재개 추정	건설중단

북한 핵기술 개발의 증추는 평안북도 영변에 위치한 핵단지이다. 영변의 주요 핵시설로는 각각 8MWt, 5MWe, 50MWe 출력의 3개 원자로와 방사화학실험실, 동위원소 생산가공연구소, 핵연료 생산공장 등이며, 그 외에도 고폭실험장, 핵폐기물 저장시설로 의심되는 여러개의 미신고 시설들이 있다. 이 중 방사화학실험실은 플렉스공법을 이용하여 5MWe 원자로의 폐연료봉을 재처리하여 왔으며 연간 처리용량은 약 200톤 정도로 세계 두 번째 규모인 것으로 알려져 있다. 북한은 대부분의 핵시설들을 자체적인 기술로 획득하여 왔으며 현재까지 밝혀진 시설들 외에도 외부의 감시를 피할 수 있는 여러 개의 지하 핵시설들을 보유하고 있을 것으로 예상된다.

북한의 플루토늄 생산량에서 가장 불확실한 부분은 영변 핵단지내의 소형 임계로인 IRT-2000으로부터 생산한 플루토늄의 양이다. 1992~1993년에 걸친 IAEA 임시사찰시 북한은 IAEA에서 제기한 채취 시료와 시초보고

서간의 불일치 문제를 해명하면서 IRT-2000으로부터 인출한 폐연료봉을 재처리하였음을 시인하였다. 이 원자로의 경우 냉각탑과 같이 외부에서 원자로의 가동을 탐지할 수 있는 시설이 없고 정확한 연료 장입 및 인출시기에 대해 알려진 바도 없기 때문에 플루토늄 생산량을 예측하기가 어렵다. 93년 당시 IAEA에서는 IRT-2000으로부터 추출된 WGPu의 양이 수십g 미만일 것으로 판단하였다. 일부에서는 이로부터 1~4kg 정도가 추출되었을 것으로 보기도 하지만 구체적인 판단의 근거가 불명확하여 신뢰수준을 알 수 없으므로 IRT-2000으로 부터의 플루토늄 생산 추정량은 고려하지 않았다.

폐연료봉내의 플루토늄은 재처리 과정을 통해 추출되는데 이 과정에서 고려해야할 것이 재처리 공정에서의 플루토늄 회수율이다. 북한의 핵연료 재처리는 방사화학실험실에서 퓨렉스법을 이용해 실시되는데 북한의 경우 높지 않은 기술수준으로 자체 건설한 이 시설의 효율이 그리 높지 않은 것으로 알려져 있다. 통상 퓨렉스법의 플루토늄 회수율은 99% 이상으로 매우 높으나 94년 당시 북한의 플루토늄 회수율은 약 70% 정도인 것으로 파악된다.³⁷⁾ 하지만 이후 회수율 향상이 이루어졌을 것으로 예상되므로 북한의 평균적인 플루토늄 회수율을 80%로 가정하고 이를 앞서 분석한 WGPu 생산량에 적용하여 실제 추출량을 계산하였다. 북한의 WGPu 생산량과 실제 누적 추출량은 <표 4-3>과 같다.

37) David Albright, "North Korean Plutonium Production," Science & Global Security 5 (1994), pp. 63~87.

| 표 4-3 | 북한의 플루토늄 생산량 추정치

원자로	재처리 시점	WGPu 생산량	WGPu 추출량 누적치(회수율 80%)
5MWe 흑연감속로	89~91년	7~14 kg	6~11 kg
	2003년	27~36 kg	27~40 kg
	2005년	14~16 kg	39~53 kg
	2009년(예상)	13~15 kg	49~65 kg

따라서 2009년 6월 현재 북한이 재처리를 통해 보유하고 있는 WGPu의 총량은 39~53kg, 이후 재처리를 추가로 완료할 경우에는 49~65kg 정도가 될 것으로 예상된다. 이 추정량은 북한의 원자로가 정상출력 운전을 지속하고 WGPu 생산량을 최대화하기 위해 핵연료의 연소도를 허용 범위 내에서 최대로 운전하였다는 가정을 이용하여 추정한 값이다.

북한의 핵실험과 이를 통해 바라본 핵무기 제조 기술 수준은 다음과 같이 정리할 수 있다. 북한은 현재까지 2006년 10월과 2009년 5월에 각각 한차례씩 모두 두 번의 핵실험을 함경북도 길주군 풍계리 인근에서 실시하였다. 북한은 두 번 모두 산사면에 길이 700~1km 정도의 수평갱도를 만들고 지하핵실험을 실시하였다. 두 번의 실험에서 모두 인공지진파가 탐지되었고 1차 실험 일주일 후인 2006년 10월 16일에 동해상에서 Xe133이 검출되어 1차 실험은 핵실험인 것으로 확인되었으나 2차 실험 이후에는 아직까지 대기중에서 핵분열 생성물인 Kr85나 Xe133이 탐지되지 않았다. 하지만 강한 발생 지진 강도를 감안하면 핵무기가 아닌 고폭약을 이용한 폭발로는 보기 힘들어 2차 실험 역시 확실한 핵실험으로 판단된다.

기상청과 미국 지질조사국(US Geological Survey), 일본 기상청, 포괄적 핵실험금지조약기구(CTBTO)에서 발표한 북한의 두 차례 핵실험에서 관측된 지진의 강도와 이를 위의 식을 이용해 환산한 핵실험의 위력은 <표 4-4>와 같다.

| 표 4-4 | 북한의 1·2차 핵실험

탐지기관	1차 핵실험 (2006.10.09)		2차 핵실험 (2009.05.25)	
	지진 강도 (Richter scale)	핵실험 위력1) (kilotons)	지진 강도 (Richter scale)	핵실험 위력 (kilotons)
기상청	3.58	0.2	4.4	1.4
미국 지질조사국 (USGS)	4.2	0.9	4.7	2.8
일본 기상청	4.9	4.5	5.3	11.7
CTBTO	4.1	0.7	4.52	1.8

주 : 1) 핵실험의 위력(Y)과 발생 지진강도(M) 사이에는 $M=4.262+0.973 \times \log_{10}Y$ 의 관계식을 가정하였다.

북한은 1차 핵실험의 결과로 핵무기 성능개량에 필요한 많은 경험과 결과물들을 축적했을 것이다. 실제로 2차 핵실험의 위력은 1차 핵실험에 비해 수배 이상 증대된 것으로 보인다. 물론 2차 핵실험이 1차 때와 완전하게 동일한 조건에서 실시됐는지는 불확실하므로 위력의 증대 정도를 확실하게 판단하기는 힘들다. 북한은 1차 핵실험 이후 2차 핵실험까지 2년 이상의 기간 동안 1차 실험에서 획득한 결과들을 바탕으로 기존의 핵무기 설계를 계량하여 핵무기의 위력 향상과 탄도미사일 탑재를 위한 핵무기의 경량화에 자신들의 역량을 집중했을 것이다. 이러한 정황을 바탕으로 볼 때 최소한 북한의 내폭형 핵무기 제작 기술이 1·2차 핵실험을 거친 2년여의 짧은 기간 동안 의미있는 발전을 이루었으며 핵무기의 전력화를 위한 단계로 접어들었음을 부인하기는 어렵다.

북한의 핵무기 제조 능력과 더불어 핵무기를 실제적인 위협수단으로 전력화하기 위해 필수적인 것이 바로 핵무기의 효과적인 운반수단의 보유 문제이다. 북한은 핵무기의 공중 투하 수단으로써 최대 1,000km의 항속거리와 3톤의 무장 탑재능력을 가진 구형 IL-28 경폭격기를 80여대 보유하고 있으나, 이는 상당히 노후화된 기종으로 쉽게 탐지 요격될 수 있어 효과적

인 운송수단이 될 수 없다. 따라서 북한의 주요한 핵무기 운송수단은 스커드 B·C, 노동, 대포동 1·2호 등의 탄도미사일들이다. 북한의 주요 탄도미사일의 재원은 <표 4-5>에 요약하였다.

표 4-5 | 북한의 탄도미사일

분 류	명 칭	사거리(km)	추진	최대탄두중량(kg) (탄두종류)	시험 발사	배치 여부
SRBM	SCUD-B	300	1단계	1,000 (재래식탄두)	1984년 (성공)	1988년 작전배치
	SCUD-C	500	1단계	770 (재래식탄두)	1986년 (성공)	1988년 작전배치
MRBM	노동 1호	1,300	1단계 (집속)	700 (재래식/핵탄두)	1993년 (성공)	1998년 작전배치
IRBM	대포동 1호	2,500	3단계	500 (핵탄두)	1998년 (실패)	-
	신형중거리미사일 (노동-B, 무수단)	3,000	1단계	650 (핵탄두)	-	2007년 작전배치
ICBM	대포동 2호	>6,700	3단계	650~1,000 (핵탄두, 추정)	2006년 (실패)	-
	대포동 2호 개량형	>6,700	3단계	500~1,500 (핵탄두, 추정)	2009년 (실패)	-

출처 : 장준익, 「북한 핵·미사일 전쟁」 서문당 (1999), p. 316, 국방부, 「2008 국방백서」 (2009), p. 269.

지금까지 북한의 탄도미사일 시험 발사를 종합해 보면 비록 최근에 실시한 대부분의 실험이 실패로 규정될 수 있지만 북한의 로켓추진기술은 과거보다 상당한 성능 증가를 통해 미사일의 사거리를 현저히 증가시킨 것으로 보인다. 1998년 대포동 1호의 사거리가 약 1,620km 정도였음을 감안하면 2009년 대포동 2호 개량형의 사거리는 11년만에 두 배 이상 향상된 것이다.

현재 북한은 탄도미사일 기술을 지속적으로 발전시켜 나가고 있으며 여기에 앞으로 핵무기의 소형, 경량화 기술이 더해진다면 북한이 탄도미사일은 전략핵무기로서 매우 높은 군사적 위협이 될 것이다.

(2) 핵·미사일 변수와 북미 관계 및 남북관계

북한 내부의 권력 승계 작업이 남북관계에 영향을 미치는 북한의 중대한 대내적 요인이라면, 핵·미사일 문제 및 이와 직결된 북미 관계의 길항 작용도 남북관계의 진로에 지대한 영향을 주는 북한의 가장 중대한 대외적 요인이라 할 수 있다. 그 이유는 여러 가지로 설명이 가능하다.

첫째, 현재까지 북한 최대의 국가적 목표(제1 목표)는 체제의 생존이다. 북한 체제의 생존에 미국과의 관계 개선 또는 미국으로부터의 안전 보장 문제는 여전히 북한 당국의 최대 관심사이다. 또한 북한 경제는 여전히 취약하며, 북한 경제가 회생되기 위해서는 미국의 인정과 지원이 절대적으로 필요하다. 여기서 미국의 인정을 받는다는 것은 곧, 북한에 절대적으로 필요한 경제 개발 자금과 투자를 보장받는 지름길이며, 미국은 북한이 이를 위해 국제기구에 접근할 수 있게 열어줄 수 있다.³⁸⁾ 이를 달성하기 위해 북한은 최대한 자기 이익을 지키면서 미국과 관계 정상화를 하려는 것이다.

둘째, 이같은 북한의 목표와 관련하여 한 가지 주목할 것은, 지난 20년이 지나도록 현재까지 해결을 보지 못하고 있는 북한의 핵·미사일 문제도 북한이 대미 관계 정상화를 위해 사용하는 협상거리(bargaining chip) 또는, 협상을 유리하게 이끌고자 하는 지렛대(leverage)로서 기능을 한다는 시각이 여전히 유효하다는 것이다.³⁹⁾ 이와 관련하여 특히 유념해야 할 것은, 1994년 북미간 성립된 기본 합의조차 본질적으로는 북미 관계 개선 방법과 형식을 규정한 문건이라는 점이다.

지금까지 널리 인정되고 있는 기본 합의의 의의는 1차적으로 북한이 플루토늄 프로그램을 동결하는 대가로 미국 등은 경수로를 북한에 제공하

38) 2009년 5월 제2차 지하 핵실험 이후, 미국 조야에서 테러지원국으로 북한을 복귀시키려는 움직임이 바로 미국이 가진 힘을 보여주는 대표적인 예이다.

39) 2009년 4월과 5월의 장거리 로켓 발사 시험 및 지하 핵실험 이후, 국내의 일부 언론은 북핵의 이른바 ‘바게닝칩’ 이론의 유효성을 부정하는 입장을 취하고 있다.

고, 경수로가 완공 및 가동되기 전까지 중유 등 부족한 에너지를 미국이 지원한다는 것이 핵심이다. 하지만 밥 칼린 등 대북 문제에 정통한 일부 전문가들은 이 같은 인식이 ‘기본 합의에 대한 가장 심각하고 유해한 오해’(the most serious, pernicious misunderstandings of the Agreed Framework)라고 지적한다(Carlin et al., 2008, p. 5).⁴⁰⁾ ‘기본 합의는 한편으로는 비확산 협약인 듯이 보이지만, 결코 그렇지 않으면, 기본 합의의 엔진은 정치 및 경제 관계의 정상화로 진전시킨다는 정치 조항’이라는 것이다(같은 곳). 실제로 미국이 기본 합의를 비확산의 영역 이상으로 확대해야만 한다는 사실을 인정했을 때 비로소 협상이 진행되었다고 칼린은 주장하고 있다(같은 곳).

1980년대 말부터 북한을 드나들며 김일성을 비롯해 북한 최고 지도부를 두루 인터뷰했던 마이크 치노이도 기본 합의의 배경에 대해 비슷한 견해를 내놓는다. 그에 따르면, 북한측으로서 기본 합의의 궁극적인 목적은 이를 이용해 미국과의 오랜 적대 관계를 청산하는 것이었다(Chinoy, 2008, p. 105). 이런 측면에서 북핵 문제가 현재까지 20년이 넘도록 해결을 보지 못하고 있는 이유는 북한으로서는 당초 목표인 미국과의 관계 정상화라는 목표를 달성하지 못했기 때문이다.⁴¹⁾

이렇게 볼 때 북한의 핵 및 미사일 프로그램은 ‘대내적인 용도’와 ‘대외적인 용도’ 어느 한쪽이 아닌, 양쪽을 모두 포함한 이중적인 용도를 모두 갖고 있다고 보는 편이 보다 안전해 보인다. 대내적인 용도의 중요성은 1998년 8월 대포동 발사, 2006년 10월의 지하 핵실험, 그리고 2009년 4월의 장거리 로켓 발사 때를 통해서 확인될 수 있다.

40) 밥 칼린은 미국 CIA 분석관 출신으로 미 국무부에서 대북 문제를 담당한 미국 내 일급 북한통이다. 북미 기본 합의 협상 과정, 2000년 조명록 특사의 워싱턴 방문과 메델라인 올브라이트 미 국무장관의 평양 방문 과정에서 실무 역할을 담당한 바 있으며, 부시 행정부에서 대북 문제에 관여하다가 행정부에 강경파와의 갈등으로 국무부를 나왔다.

41) 마이크 치노이에 따르면, 북한은 북미간 신뢰 확보 차원에서 경수로 공급을 매우 의미 있게 받아들였다. “경수로는 어느 한 나라가 적대국에 제공할 수 있는 그런 성질의 물건이 아니었기 때문”이라는 것이다.

1998년 8월 대포동 발사는 북한이 김일성 사후 3년간의 유혼 정치 시대를 끝내고 헌법을 개정한 뒤 명실상부한 김정일 시대의 개막을 알리는 신호탄으로 쏘아올린 것이다. 2006년 10월 지하 핵실험은 핵실험 이후 12월 까지 거의 2개월간에 걸쳐 북한의 주요 대도시에서 잇단 군중대회를 열어 김정일의 업적을 부각시키고, 단합을 유도하기 위한 것이다. 그리고 2009년 4월의 장거리 로켓 발사 시험은 제12기 최고인민회의의 출범과 더불어 ‘김정일 3기 시대’의 개막을 알리는 축포의 역할을 했으며, 실제 4월 이후에는 2006년 10월의 경우와 마찬가지로 북한 공식 매체의 대대적인 ‘김정일 위업’에 대한 선전 작업이 벌어졌다.

이와 동시에 북한의 핵 및 미사일 프로그램은 대외적인 용도, 특히 미국의 관심을 끌어내고 이를 통해 미국과의 관계 정상화를 이어가려는 의도와도 밀접하게 연관되어 있다. 특히 2006년 10월의 지하 핵 실험이 대표적인 예라 할 수 있다.

부시 행정부 출범 이후, 특히 2002년 10월의 고농축 우라늄 프로그램 의혹의 표면화 이후 혼미를 거듭하던 북한 핵 문제는 2005년 9월, 6자 회담 4차 회의를 통해 다시 한번 전환점을 맞은 바 있다. 하지만 이와 동시에 북한의 불법 행위(illicit activities)를 표면상의 이유로 한 미국 대북 강경파들의 북한 자금에 대한 제재(이른바 뱅코텔타아시아 사건)가 실행되면서, 궁극적으로 미국과의 관계 정상화를 목표로 한 북한의 대미 정책은 타격을 받았다. 이에 대한 정면 대응이 바로 국제 사회의 빗발치는 비난과 제재 경고를 무릅쓰고 강행한 2006년 10월의 지하 핵 실험이었던 것이다. 이 같은 ‘정면 돌파’는 소기의 성과를 거두어 미국이 이전의 정책을 바꾸어 북한과의 양자 대화에 적극 나서는 계기가 되었으며, 이는 지하 핵 실험 이후 불과 6개월도 지나지 않은 2007년 2월 2·13 합의로 귀결된 바 있다.

2009년 4월의 장거리 로켓 발사와 5월의 지하 핵 실험의 의도 또한 상당 부분 대미 압박용이라고 해석할 수 있다.

우선 4월의 장거리 로켓 발사와 관련해서는, 당시의 로켓 발사 시험이 클린턴 시절 말기에 진행됐던 미사일 협상과 불가분의 관계를 맺고 있음에 유의할 필요가 있다. 과거 클린턴 정부와 김정일 사이에서 한 약속을 상기 시킴과 더불어, 오바마 행정부의 협상 의지를 확인해보려는 성격이 강하다고 해석할 수 있는 것이다. 미국의 압박은 페리 보고서로 이어졌다.

미사일 협상과 관련하여 클린턴 시절에 나온 가장 중요한 문건이 바로 1999년의 페리 보고서라고 할 수 있다. 이 때 보고서는 북핵 문제에 대해서는 ‘완전하고 검증가능한 확인’(complete and verifiable assurances)을 강조하는 한편, 북한 미사일과 관련해서는, ‘안보에 대한 보상을 전제로 미사일 문제를 거래하지는 않겠다’며 북한의 미사일 수출 중단에 따른 미국의 물질적 지원 요구를 거부한 바 있다. 실질적으로는, 북미 양자가 각기 최고 지도자 특사까지 교환함으로써 미사일 협상은 2002년 말 거의 성사 단계까지 접근한 바 있다가 클린턴 대통령의 임기 종료가 임박하면서 불발로 끝난 바 있다. 약 10년의 공백 뒤, 북한은 2009년 4월의 장거리 로켓 시험을 통해 다시 종래의 ‘거래 조건’(즉 ‘미사일 프로그램을 사가라’는 것이 핵심)을 미국측에 확인시켰다고 볼 수 있다.

2009년 5월의 제2차 지하 핵시험 또한 미국에 새로운 협상 조건을 내놓은 것이라고 해석할 수 있다. 북한은 널리 인식되고 있는 것처럼, 좀 더 진전된 내용의 핵 실험을 통해 자신이 핵보유국임을 미국으로부터 인정받고자 한다. 이를 통해 북한이 얻을 수 있는 것은, 군축 협상의 상대로 대등한 위치에서 미국과 협상할 수 있다는 것이다. 국제 사회의 당연히 예상되는 비난과 제재에도 불구하고 북한이 지하 핵실험을 강행한 것은 미국이 협상에 응하지 않고 시간을 허비하면 허비할수록 쫓기는 쪽은 미국이 될 것이라는 판단이 작용하고 있는 것으로 보인다.⁴²⁾ 미국의 아킬레스건은 북

42) 당초 2009년 2월까지의 통상 6개월 정도 소요되는 미국 정부의 대북 정책 검토 작업이 3

한이 핵을 갖는 쪽으로 갈수록, 일본의 핵무장 요구에 명분이 생기게 된다는 것이며, 일본의 핵 무장이 이뤄지면 미국의 동북아 안보 전략은 지금까지와는 다른 전혀 새로운 국면으로 진입하고, 이럴 때 군사 강국으로서 미국의 동북아에서의 절대적으로 우월한 위치는 흔들릴 수밖에 없다는 것이다.

북미간의 관계 진전 양상이 남북관계에도 직접적인 영향을 미친다는 것은 두말 할 나위가 없다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 대미 협상의 지렛대라는 성격과 관계없이 북한 핵과 미사일은 그대로 한국의 안보 상황에 직결된다. 북한은 2009년 5월 핵실험 때 각종 미사일 시험까지 병행한 바 있다. 이 중에는 단거리 및 중거리 미사일의 정확도를 높이는 기술 개발 시험도 포함되어 있음은 물론이다. 바꿔 얘기하면, 북한은 남한에 대해서도 모종의 메시지를 던지고 있는 셈이다. 북한이 2009년 4월 광명성 2호를 은하 2호에 실어 쏘아 올렸을 때, 이명박 정부는 ‘PSI 전면 참여’를 공언한 바 있으며, 2009년 5월 지하 핵실험까지 강행하자 마침내 그 같은 공언을 실행에 옮겼다. 그 사이 북한은 한국의 PSI 전면 참여를, 북한에 대한 ‘선전 포고 행위’로 간주하며, 이에 강력하게 맞서겠다고 공언한 바 있다. 북한의 장거리 로켓 발사는 주로 미국을 겨냥한 것이었지만, 남북관계의 긴장 수위는 결과적으로 이로 인해 한층 더 가파르게 상승했다고 볼 수 있다.

둘째, 북한 핵 및 미사일을 전적으로 대미 협상의 지렛대로서 이 문제

개월 정도로 단축되어 발표가 앞당겨질 것이라는 전망이 우세했다. 이는 오바마 대통령이 후보 시절 유세 과정에서 행했던 수차례의 ‘관계 개선’ 및 ‘대화 의지’ 피력에 근거를 둔 것이었다. 이같은 분위기는 미국의 오바마 정부 출범 초기까지 이어져, 힐러리 클린턴 미국무장관은 2009년 2월, 공식 활동의 첫 무대로 동북아 순방을 결정했을 때에도 ‘북한이 진정으로 핵 무기 프로그램을 완전하고도 검증가능한 방식으로 폐기할 용의가 있다면, 오바마 정부는 양자 관계를 정상화하고, 정전 협정을 평화 협정으로 대체하며, 북한의 에너지 및 경제 요구를 지원할 용의가 있다’는 내용의 완화된 메시지를 공식적으로 전한 바 있다. 자세한 연설 내용은, Hillary Rodham Clinton, "U.S. and Asia: Two Transatlantic and Transpacific Powers," Secretary of State Remarks at the Asia Society, February 13, 2009 참조.

의 해결이 상당 부분 북미 양자 협상에 달려 있다고 간주해도 여전히 문제는 남는다. 2009년 4월 장거리 로켓 시험 이후, 한미 양국은 북한의 도발에 대해 ‘철저한 공조 체제 유지’를 거듭 강조했다. 2009년 6월 현재, 미국 오바마 정부의 대북 정책은 구체적인 모습을 드러내지 않고 있다.

만약 북미간에 ‘거래 조건’에 대한 협상이 본격화할 경우, 또는 미국이 대북 정책에 대한 입장 정리 작업을 끝내고 좀 더 적극적으로 미국의 의도를 관철하려고 할 경우, 한국 정부는 어떻게 할 것인가의 문제가 대두된다. 북한은 북미간의 협상 과정에서 되도록이면 한국을 떼어놓으려 할 것이 분명하다. 이럴 때 북한의 공조 방해 공작에 어떻게 대처할 것인가 또한 중요한 문제로 남는다. 종합하여 말하면, 북미 문제의 진전 또는 후퇴 속도에 대해 우리 정부가 어떻게 입장을 정리하고 보조를 맞출 것인가 하는 것이 큰 과제라는 것이다.

북한 문제를 둘러싼 한미 동맹간의 원활한 협조 실패의 쓰라린 교훈은 지난 시기 김영삼 정부 시절의 경험에서 찾을 수 있다. 당시의 교훈을 요약하면, 북미 관계의 진전 속에 한미 관계의 균열 및 남북관계의 악화라고 규정할 수 있다. 기본적으로 북미간의 정상화 로드맵 성격을 갖는 기본 합의가 이뤄지면서, 이 조항의 중대 항목으로 북한에 경수로를 지원할 때, 막대한 경수로 건설 비용을 부담한 쪽은 한국 정부였다.

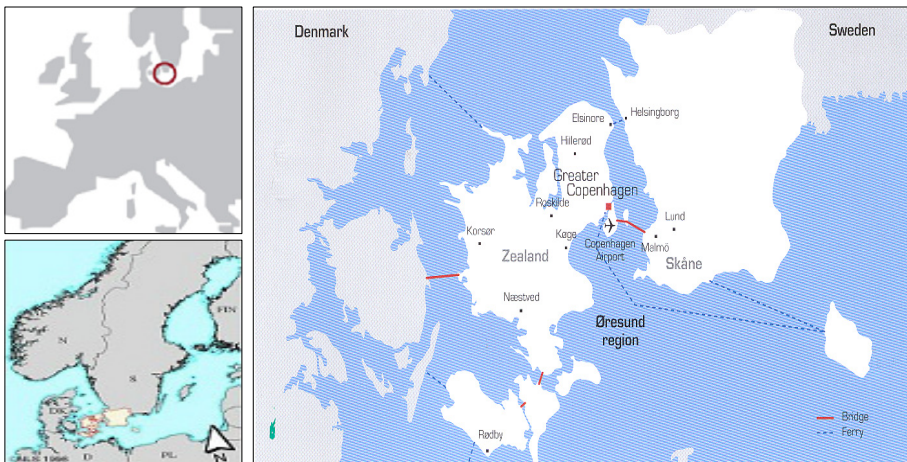
제 5 장 해양 접경지역 협력사례 분석

1. 유럽 외레순 지역(Øresund Committee) 월경협력 사례

1) 외레순 지역의 현황

(1) 위치

외레순 지역(Øresund Region)은 스웨덴과 덴마크 간의 외레순 해협(덴마크어 Øresund, 스웨덴어 Öresund, 영어 Sound)을 에워싼 지역으로서 가장 성공적인 해양 접경 협력이 이루어지고 있다. 접경지역으로서 외레순지역은 한편으로 덴마크의 수도권인 코펜하겐광역권(Greater Copenhagen)과 그 주변의 셸란광역권(Region Sjælland(Zealand, Sealand)), 다른 한편으로 스웨덴의 동남권인 스코네광역권(Region Skåne)으로 구성된다.



자료 : Copenhagen Capacity, 2008, Copenhagen, p. 35.

| 그림 5-1 | 외레순 지역의 위치

(2) 인구

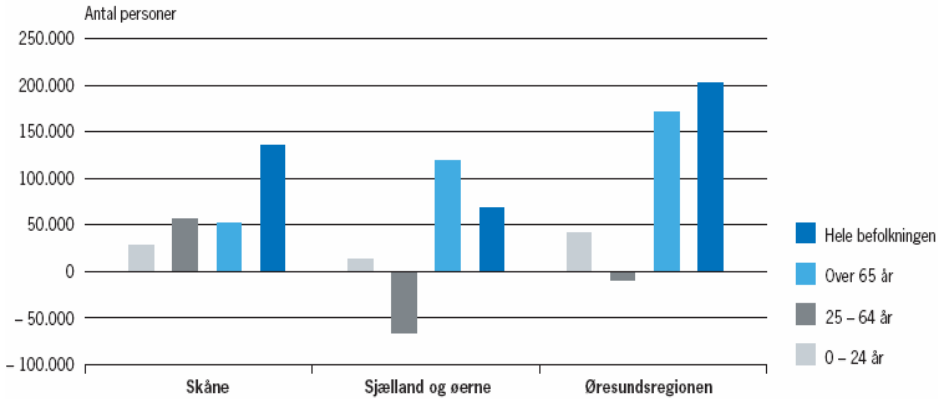
외레순 지역은 면적 21,000km², 인구 360만 명(3분의 2가 덴마크 쪽에 거주, 이는 덴마크 전체 인구의 거의 절반, 스웨덴 쪽 인구는 스웨덴 전체 인구의 8분의 1에 해당)이고 코펜하겐광역권과 말뫼시(27만명)의 축에 대략 250만 정도가 집중되어 있다. 외레순 지역의 인구성장 추계와 장기 노동력 수급 전망을 보면, 외레순 지역의 인구는 2005년에서 2025년까지 265,000명이 증가할 것으로 예상되지만, 이 역시 스웨덴이 뒀인데 그 이유는 출산율에서 스웨덴쪽이 덴마크쪽을 능가하기 때문이다.

덴마크 쪽으로의 인구유입 역시 지난 몇 년간 감소 추세다. 동시에 스웨덴 쪽으로의 인구유입은 증가 추세이다. 또한 셸란지역의 노동력 부족은 장기간 지속될 전망이다. 2014년까지 20~64세의 노동인구는 덴마크 쪽은 38,000명이 감소하고, 스웨덴 쪽은 41,000명이 증가할 것으로 예상된다.

표 5-1 | 외레순지역의 인구

• Øresund region (Sealand and Scania) 3,60 million	
- Greater Copenhagen	1,90 million
- Greater Malmö	0,98 million
- Outer Oresund region	0,72 million
• Other city-regions in the Nordic area:	
- Stockholm	2,25 million
- Helsinki	1,24 million
- Oslo	1,10 million

자료 : Øresund Institute (2008)



출처 : Øresund Institute (2008).

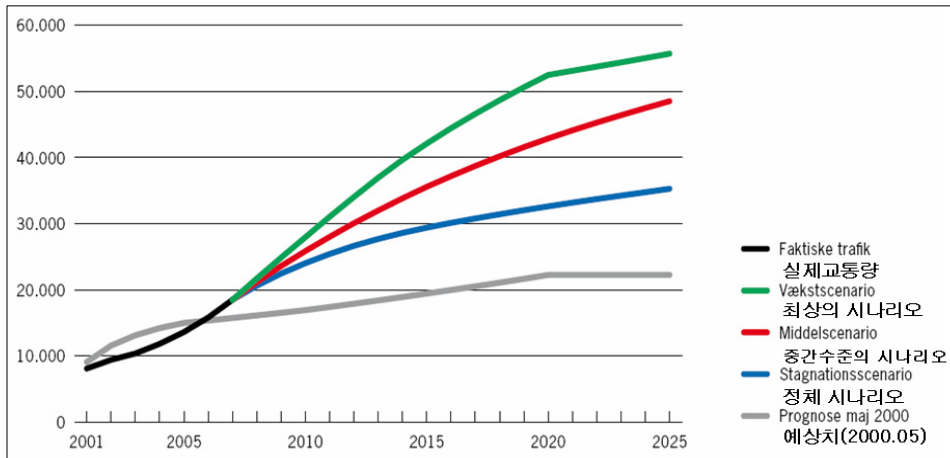
| 그림 5-2 | 스코네-셀란-외레순의 인구변화(2005~2020)

(3) 인프라

2000년 7월 1일 개통된 외레순 브릿지—터널 4km와 교량 8km—는 외레순해협을 가로질러 스웨덴 말뫼(Malmö)시와 덴마크 코펜하겐시를 연결한다. 외레순브릿지의 개통으로 두 지역간 교통이 수월해짐으로써 코펜하겐 국제공항은 유럽 5위의 대형 공항으로 부상하게 된다. 코펜하겐 공항이 소재한 Kastrups은 원래 코펜하겐의 외곽이었으나, 외레순브릿지가 연결되면서 외레순지역의 중심에 위치하게 되어 스톡홀름을 이용하던 스웨덴 측 승객이 증가하게 되고 이로 인해 국제허브공항의 위상을 보유하게 된다. 뿐만 아니라 스웨덴의 스코네지역 역시 비즈니스에 매력적인 곳으로 격상하게 된다.

한편 외레순 브릿지의 건설은 직장과 주거에 있어 새로운 국제분업을 촉진시키는 결과를 가져왔다. 즉, 일하러 덴마크로 통근하고, 거주를 위해 스웨덴으로 이사하는 방식이다. 이 결과 스웨덴의 말뫼시를 비롯한 스코네지역의 인구는 증가일로이며, 외레순지역은 실제 ‘스칸디나비아의 클러스터’로 변모 중이다. 2004~2008년 사이에 스코네광역권에 자리 잡은 새로운

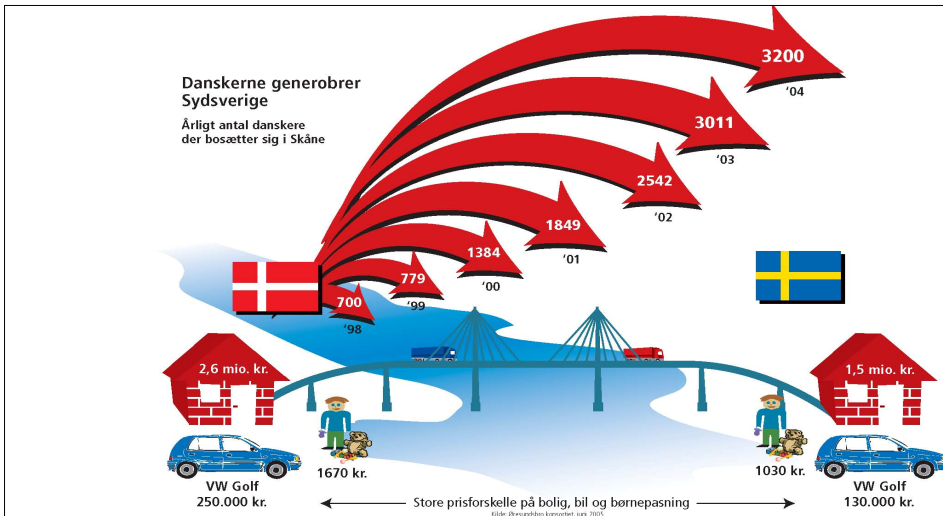
기업본부는 24개에 달하며, 1,100개 이상의 새 직장이 생겼다. 스코네지역은 스웨덴 전체에 비해 2만 개의 일자리가 더 많아졌다.



출처 : Øresund Institute (2008).

| 그림 5-3 | 외레순 브리지를 이용한 일간교통량 전망

인프라스트럭처에 대한 투자액은 1995~2003년간 75억 유로에 육박할 정도로 이 지역은 통합 이전에 이미 양국의 경제에서 중요한 지역이었다. EU차원에서 INTERREG 프로그램(지역개발프로그램)에 따라 2000~2006년 사이에 3천만 유로가 투자되었다. 외레순지역의 덴마크측 지역과 스웨덴측 지역은 각각 자국 GDP의 48%, 11.6%를 담당한다.



출처 : Öresund Committee (2008).

| 그림 5-4 | 덴마크에서 스웨덴으로 이주자 추이

외레순 지역의 대표적 항구는 코펜하겐-말뫼항(Copenhagen-Malmö port), 트렐보리항(port of Trelleborg), 헬싱보리항(port of Helsingborg) 등 3개가 있다. 트렐보리항은 철로수송품의 비율이 높다. 헬싱보리항과 코펜하겐항은 컨테이너 운반에, 말뫼항은 트레일러 운반에 특화되어 있다. 코펜하겐항은 또한 크루즈기항지로 유명하다(2001년 215선, 185,000여객이 방문).

외레순 브리지의 개통과 함께 역내 해운의 역할은 축소되었다. 월경협력의 발전에 부응하여 코펜하겐항과 말뫼항은 전략적 협력에 합의하고, 코펜하겐-말뫼항(CMP)으로 통합되었다. 두 항구는 2001년부터 단일 조직으로 운영되고 있다.

| 표 5-2 | Copenhagen-Malmö 항만의 물동량(2000~2001)

구분	2000	2001
Container (TEUs)	130,000	126,000
Trucks and trailers (units)	200,000	
New Cars (units)	40,000	26,000
Oil products (million tones)	5	5.5
Bulk (million tonnes)	4,	
Paaengers (million)	5.7	3.3

자료 : OECD Secretariat and Copenhagen Harbour(2001); OECD(2003)

2) 외레순 지역에서 월경 협력 배경과 통합 과정

(1) 역사적 배경

① 해협 양안의 애증의 역사

외레순 해협권은 한 때 대립의 시대를 겪었다. 1400년대 스칸디나비아 3국(덴마크, 스웨덴, 노르웨이)은 덴마크 여왕 마가렛 1세(Margrethe I)의 칼마르 연합(Kalmar Union)에 속했다. 이 지역은 공통의 문화와 역사를 처음부터 지녔던 셈이다. 그러나 1523년 스웨덴이 연합을 탈퇴하여 덴마크와 패권을 겨룬 끝에 1658년 스코네지역을 차지하게 되고, 두 나라의 국경은 외레순 해협으로 결정되었다. 이후 수세기 동안의 긴장 완화와 함께 1800년대 통일대국을 향한 스칸디나비아주의(Scandinavianism)가 성장하면서, 더 넓어진 스칸디나비아 국가를 만들려는 움직임이 태동하게 된다.

② 제2차 세계대전 이후 노르딕 아이덴티티의 부활

제2차 세계대전이 끝나고 다양한 형태의 초국가협력이 진행된다. 1950년대에 ‘노르딕(Nordic)의회(북유럽의회)’가 출범하면서 월경협력이 추진된다. 1950년대 초에 북유럽 시민은 여권이나 비자 없이도 월경할 수 있게 된다. 노동시장의 통합도 진행되어 노동허가증 없이도 상대지역에서 자유로

게 일할 수 있게 된다. 또한 사회보장제도의 내용도 비슷해진다. 나아가 교육 분야에 있어서도 연구자와 학생의 교환이 시작된다. 이러한 발전에 부응해 1962년 「덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴의 협력에 관한 협정」이 체결되고 향후 제반 월경협력의 제도적 토대로 작용하게 된다. 1972년 북유럽각료이사회가 창설되고 기왕의 협력 추세를 실효적으로 보장하게 된다.

③ 외레순지역의 월경협력 발전과 해협연결 구상

외레순지역에서도 1960년대 들면서 월경협력 요구가 커지게 된다. 이 결과 1964년에 외레순협의회가 설치되고 1973년 두 접경지역의 물리적 통합에 이르는 전면적 협력관계를 만들어나가자는 취지의 협정이 체결된다. 외레순 해협을 영구히 연결하려는 구상은 19세기말에 처음 제기되었다. 외레순 브리지의 건설은 1975년에 거의 결정되지만, 당시 오일쇼크의 여파로 덴마크에서 계획을 취소한다. 그러다가 다시 1980년대에 들어 현실정치의 지지를 받게 된다. 다리 건설에 더 적극적이었던 스웨덴이 1980년대 중반 다시 문제를 제기해 재검토된다. 결국 1991년 양국정부가 외레순 해협의 연결에 합의, 합작회사를 설립한다.

④ 말뫼시의 죽음과 부활

스웨덴의 적극적 태도는 대표적 중공업단지로 각광받던 말뫼시의 ‘죽음’으로 설명된다. 특히 ‘폭격을 받은 도시(bombed city)’로 불릴 만큼 긴 침체기에 빠져있던 말뫼시가 경제 부흥을 위해서 다리 건설에 집착했다.

원래 말뫼의 서쪽 항구 매립지대인 베스트라함넨에는 대형 조선소와 사브(SABB) 자동차 회사가 있었다. 먼저 1986년 코컴스사의 조선소가 폐쇄되고 이어 사브-스카니아사의 상용차 조립공장이 들어섰지만, 이 역시 1990년 구조조정으로 문을 닫았다. 2002년 도시의 상징으로 여겨졌던 대형 조선소의 크레인이 뜯겨져 울산 현대중공업에 단돈 1달러에 팔렸다. 당시

현지 언론에서는 “말뚝이 울었다”고 보도했다. 결국 말뚝이는 광역화와 초광역화의 결단을 통해 재생의 길로 들어선다.

⑤ 외레순 브리지와 월경지역 통합

2000년 개통한 외레순 브리지는 외레순 해협 권을 하나의 생활권으로 만든다. 외레순 대교는 통행시간만 줄인 단순한 다리 이상이었다. 양안의 경제와 사회, 정치까지 변화시키는 촉매제가 되었다. 두드러진 특징은 노동시장의 교환, 상대 국가로의 거주지 이전 확대 등이다. 1999년 하루 2,800명이었던 해협 왕래자는 2005년에 9,400명으로, 2007년에는 1만8천여명으로 꺾증 뛰어오른다. 이제 외레순 지역은 두개의 국가를 하나의 지역으로 아우르는 세계 유일의 메트로폴리탄 지역이 되었다. 과거의 권력투쟁은 협력과 통합으로 대체되었다.

(2) 외레순 지역의 협력 및 통합 과정

① 대내적 광역화와 지역개발 책임의 분권화

가. 높은 조세 분권화 수준

스웨덴과 덴마크는 OECD에서도 가장 분권화된 국가에 속한다. 지방정부의 세출은 세입을 대개 20% 정도 초과하는데 부족분은 중앙이 보전해주며 지방간 이전시스템을 통해 대개의 지방정부는 비슷한 수준의 공공서비스를 시민에게 제공한다. 분권화의 수준은 덴마크가 다소 높는데 순수 세출권한의 차이라기보다는 회계시스템의 차이 정도에 불과하다.

| 표 5-3 | 덴마크와 스웨덴 지방정부의 책무

책무	덴마크	스웨덴
교육-투자	자치시와 카운티	자치시
교육-임금	자치시와 카운티	자치시
사회	자치시와 카운티	자치시
보건	카운티	카운티
수자원과 폐기물	자치시	자치시
도로	자치시와 카운티	자치시
공공교통	자치시와 카운티	자치시와 카운티
경제개발	자치시와 카운티	자치시와 카운티

자료 : OECE(2003), p. 159.

나. 스웨덴의 광역화와 분권화: 스코네광역권(Region Skåne)의 탄생

스웨덴은 지역개발의 책임을 일정 시험기간 동안 지방의 민선정치인들에게 이양하기로 한 1996년 의회결정에 따라 1999년 1월, 지역개발의 책임을 4개의 광역권(스코네: Skåne, 베스트라요타란: Västra Götaland, 칼마: Kalmar, 요타란: Götland)에 이양하게 된다.

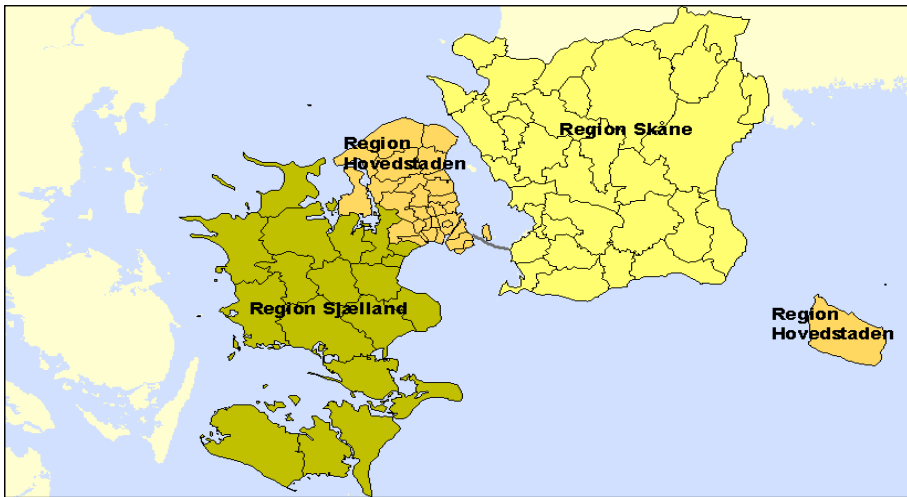
스톡홀름 수도권과 더불어 스웨덴의 3개 핵심지역을 구성하는 스코네와 베스트라요타란은 직접 선출된 카운티 카운슬(Council)이고, 칼마와 요타란은 간접 선출된 카운슬이다. 스코네와 베스트라요타란은 각각 지역협의회(Regional Council)를 구성하여, 지역개발에 절대적인 책임을 지게 된다. 각 카운슬은 2010년까지 한시적으로 지역개발을 추진하고, ‘지역자치에 관한 의회위원회(PARK: Parliamentary Committee on Regional Operations)’라고 하는 정부위원회가 시험적 자치를 평가하게 된다. 반면에 간선의 카운티인 칼마와 요타란을 비롯한 8개의 카운티들은 지역개발협의회(Regional development councils)를 구성하여 지역개발에 적극적 역할을 수행한다.

이에 따라 행정단위로서 스코네광역권이 만들어지게 되는데, 스코네광역권은 기존의 두 개의 카운티 카운슬(County Council :말뫼후스_Malmöhus와 크리스티안스타_Kristandstad)과 말뫼보건서비스당국(Malmö Healthcare

Services)이 합쳐져 형성된다.

스코네광역권은 33개의 자치시를 아우르며, 4년마다 선출되는 자치시 대표들은 스코네지방정부연합회(Skåne Association of Local Authorities)에서 정기적으로 회동한다.

스코네광역권과 하위 자치시(municipalities)들 간의 책무 분담을 보면, 광역권 정부는 의료서비스, 대중교통서비스, 도로와 철로의 계획과 투자, 비즈니스개발 지원, 근로환경개선, 지역예술 지원 등을 책임지며, 자치시는 교육과 사회서비스(육아와 노인보호), 도시계획과 건축, 환경, 보건, 방재, 구호, 수자원 관리 등을 담당한다.



자료 : Öresund Committee (2008).

| 그림 5-5 | 외레순 지역의 3대 광역권과 구성 자치시들

다. 덴마크의 광역화와 투자유치기구 설립

외레순지역의 덴마크 측은 원래 8개 정치단위—2개 도시(코펜하겐과 프레데릭스보리)와 6개 카운티(Copenhagen, Frederiksborg, Roskilde, Vestsjælland, Stostrom and Bornholm)—로 이루어지고 이들은 다시 99개의 지자체로 구성

되어 있었다. 그러나 2007년 1월 1일부로 구조조정을 실시하여 2개의 광역권—코펜하겐 광역권과 셸란 광역권—으로 통합한다. 코펜하겐 광역권은 3개의 카운티인 코펜하겐시, 프레데릭스버그시, 로스킬드시 등으로 구성된다.

코펜하겐광역정부(HUR: Greater Copenhagen Authority)은 특별광역기구로서 코펜하겐 광역권의 총괄적인 지역발전을 추진하는 집행부이다. HUR의 업무는 스코네 광역권과의 초광역 협력업무의 조정, 지역 도시계획업무 총괄, 광역권내 광역 대중교통망의 계획·개발·조정·운용, 광역권 관광정책 및 경제정책 개발과 조정, 그리고 광역권 문화생활 개선 추진 등이다. 이처럼 HUR의 업무는 거의 모든 분야를 망라하고 있지만 개별 지자체의 자치권을 간섭하거나 훼손하지는 않는다. 코펜하겐 광역권의 경쟁력은 무엇보다 수평적인 네트워킹 능력이다. 수평적인 의사 협의의 구조가 광역권과 초광역권을 이뤄내기 위한 필수적인 조직문화이다. 코펜하겐 광역권 의회는 각 지역 의회에서 지명한 11명의 의원으로 구성된다. 동 의회의 운용비용은 구성 카운티에서 충당한다.

덴마크는 1994년 코펜하겐을 비롯한 3개 카운티와 몇몇 도시와 기업들의 공동기금으로 코펜하겐커패시티(Copenhgen Capacity)⁴³⁾라는 투자유치기구를 설립한다. 코펜하겐커패시티는 광역정부에서 정치적으로 임명한 이사회가 주도한다. 이 이사회는 산업계, 정치계, 교육계 인사 12명으로 구성된다. 각계 인사들의 만남과 교류의 장을 코펜하겐커패시티에서 제공하고 있

43) 코펜하겐커패시티는 외국투자자에게 제반 서비스·정보·자문 등을 무료로 제공한다. 구체적으로 비즈니스 기회의 소개, 맞춤형 방문프로그램, 구체적 입지 평가·분석, 최종투자세부업무 지원, 관련 당국과 비즈니스네트워크 소개, 지속적 추수 지원 등을 수행한다. 광역 발전을 위해 코펜하겐 외부에서 기업유치 등을 촉진시키기 위해 노력하고, 내부적인 조정은 지자체별로 자연스럽게 이루어진다. 코펜하겐 지역에 기업유치를 홍보할 때 단순히 코펜하겐만을 이야기하지는 않는다. 외국기업과 해외투자 유치 시 코펜하겐 광역권의 여러 도시들은 물론 이웃한 스웨덴 말뫼시 등 스코네 광역권의 기업과 대학 등 매력적인 요소들을 총동원한다. 다시 말해 외자기업에 특혜를 주지는 않지만, 지역의 자원을 제대로 활용할 수 있는 네트워킹 기회와 정보를 제공하는 셈이다. 도시발전을 위한 해외기업 및 외자 유치도 광역권으로, 또 다시 초광역권으로 범위를 확대하는 형태이다.

는 셈이다. 이사회에서 논의된 내용과 요구사항 등은 정치인을 통해 국가의 정치과 법, 제도 등을 바꿀 수 있도록 위로 올라간다. 최근 이사회는 세제와 이민법 개정 등을 국회에 요구했다.

② 외레순지역의 관리기구와 거버넌스 시스템

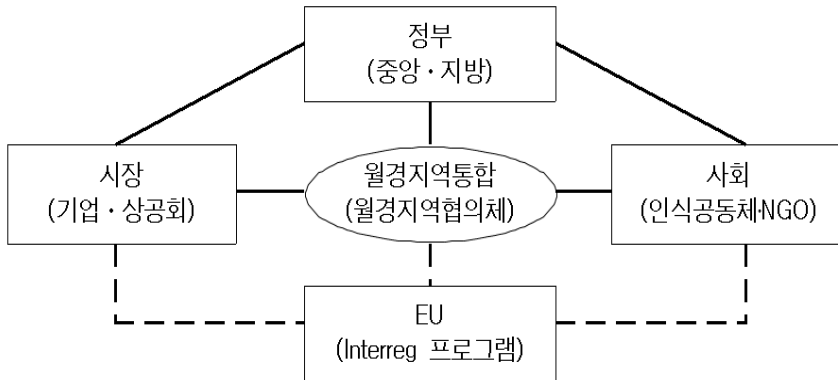
가. 외레순위원회-집행위원회-사무국의 구조

외레순위원회(Øresund Committee)는 외레순지역을 관리하는 유일한 정치협력체로서 1993년에 만들어졌다. 각국에서 18명씩 36명의 민선 정치인으로 구성되며 1년에 두 차례 회동한다. 이들의 임기는 각 위원의 임기에 따르며, 위원장은 1년씩 두 나라가 교대로 담당한다.

외레순위원회 아래에는 집행위원회(Executive Committee)가 있으며 외레순위원회 멤버 중에서 각국 6명씩 12명으로 구성된다. 1년에 최소 4회 회합하며, 필요시에는 수시로 회합한다. 코펜하겐에 있는 사무국(Secretariat)은 두 위원회에서 결정한 사항들을 수행하는 실무기관이다.

나. 다중심 거버넌스(multi-centric governance) 실험실

외레순지역의 거버넌스에는 다양한 행위자들이 참여한다. 크게 시장-사회-행정의 3각 섹터의 거버넌스 구도(로 분류해보면 거버넌스 참여자들은 다음과 같이 나누어진다.



출처 : Øresund Institute (2008)

| 그림 5-6 | 월경지역 통합의 거버넌스 모델

우선 시장 세력으로서의 외레순기업협회(Øresund Business Council), 외레순상공회의소(Øresund Chamber of Industry and Commerce), 외레순노동시장협회(Øresund Labour Market Council) 등이 있다. 사회세력으로서의 외레순대학(Øresund University), 외레순월경통근자회(Øresund cross-border commuter organization), 외레순문화포럼(Øresund Cultural Forum) 등이 있다.

행정 조직으로는 양국의 중앙정부, 두 광역권정부, 코펜하겐-말뫼시회의(Copenhagen-Malmø cities), 엘시노르-헬싱보리시회의 (Elsinore-Helsingborg municipalities) 등 도시간 실무협의체 등이 있다. 월경지역 협의체로서는 외레순 네트워크(Øresund Network), 월경지역 행정책임자로서 외레순 위원회(Øresund Committee) 등이 있다. 외레순 네트워크(Øresund Network)는 외레순 지역의 정보·마케팅 조직으로서 스웨덴의 외무성, 덴마크의 경제비즈니스성, 스코네지역정부, 코펜하겐광역정부가 공동 소유한다.

시장과 사회, 그리고 행정을 포괄하는 산·학·관 협력체로서 외레순 사이언스리전(Øresund Science Region)이 작동한다. 산하에는 후에 상술하겠지만 메디콘밸리 아카데미(Medicon Valley Academy)를 비롯한 8개의 산·학·관 협력 플랫폼이 있다.

월경문제에 관한 중앙정부의 의사결정이 줄어드는 상황에서 다양한 단체들의 등장에 따른 거버넌스의 확산은 월경협력이 파편화되는 부작용을 낳게 된다. 그러나 외레순지역의 경우 거버넌스의 확산은 월경협력에 장애요인이자기보다는 촉진요인으로 작용했다. 즉 다양한 주체들의 참여를 보장하는 한편, 참여자들의 관심을 월경메트로폴리스 구축에 필요한 전략적 논의에 집중시킴으로써 월경협력의 파편화를 막았다.

요컨대 “효율성과 책임성은 담보하되 제도화는 약하게!”라는 기치아래 이른 바 ‘약한 제도화(light institutionalization)’를 추구는 셈이다. 제도적 틀을 강화하는 것은 가급적 많은 행위자를 참여시키는 데 오히려 역효과를 내기 때문이다. 따라서 참여의 문은 가급적 넓히되, 효율과 책임은 경직된 제도화보다는 인센티브와 계약시스템을 통해 보장하는 것이다. 이러한 거버넌스를 잘 보여주는 것이 EU의 Interreg 프로그램의 운용과 집행을 둘러싼 과정이다.

③ EU Interreg 프로그램과 연계

가. EU Interreg 프로그램 개요

Interreg는 ‘International Regions’의 줄임말로써 EU의 구조기금(Structural Funds) 프로그램의 하나이다. 구조기금은 역내 경제·사회적 균형발전을 위해 만든 것으로, 적용분야나 대상의 성격에 따라 3개 목표(objective 1, 2, 3)와 4개 커뮤니티이니셔티브(community initiatives)—Interreg, Urban, Equal, Leader—로 나누어져 있다. 4개 이니셔티브는 3개 목표를 보완한 것으로 중복되는 면도 있다.⁴⁴⁾ 4개 이니셔티브 중 비중이 가장 큰 것이 Interreg이고

44) EU는 2006년에 2007~2013년간 적용될 구조기금의 규정을 확정하면서 2000~2006년간 적용한 3개 목표와 4개 이니셔티브를 세 가지 목표—Convergence, Regional competitiveness and employment(RCE), European territorial cooperation(ETC)—로 통합했다. Interreg는 ETC의 목표 속에 포함된다.

그 목적은 역내 초국경협력을 장려하는 것이다.

Interreg 프로그램에는 3종류가 있다. Interreg A는 월경협력(cross-border cooperation), Interreg B는 초국가협력(transnational cooperation), Interreg C는 지역간협력(interregional cooperation)을 지원한다. Interreg는 이처럼 세 가지 차원의 초국경 협력—cross-border, transnational, interregional—을 통해 해당 협력지역이 지속가능하고 균형 잡힌 발전을 이루도록 세 가지 수준—national, regional, local—에서 보다 더 나은 정책 조정이 이루어지도록 유도한다. 기금은 EU fund 50%와 local - regional - national funds 50%를 매칭하는 방식으로 조성한다. 외레순지역이 받는 구조기금은 월경협력을 지원하는 Interreg A이다.

Interreg는 1991년부터 시작되었는데 외레순지역과 외레순위원회는 1994년부터 참여한다. Interreg II A는 1996~2001년간, Interreg III A는 2002~2008년간 실시되었으며, 현재는 2007~2013년 기간의 새로운 Interreg 프로그램을 준비하는 상황이다.⁴⁵⁾

나. 외레순지역의 Interreg 프로그램

외레순 지역은 Interreg II A와 Interreg III A를 통해 250개 이상의 월경 프로젝트가 재정 지원을 받았으며, 9천만 유로 이상이 투자되었다. 이 중 거의 절반은 EU로부터 왔다.

Interreg II A를 통해 코펜하겐광역권과 스코네광역권에 2,900만 유로(EU가 1,350만 유로, 지역에서 1,350만 유로, 민간부문에서 200만 유로)가 투입되었다. 몇 가지 특징을 보면, 첫째, 여타 월경지역의 Interreg보다 액수가

45) Interreg의 경과를 정리하면 다음과 같다. Interreg IA(1991~1995): 선입관과 편견의 제거, 필요한 인프라 건설, 구호는 “All beginnings are difficult”; Interreg IIA(1996~2001): 협력을 위한 동기부여, 지역이기주의 지양, 구호는 “cooperation yes, but parochialism”; Interreg IIIA(2002~2008): 접촉과 네트워크의 심화(국경의 제거 심화), 프로젝트의 질적 제고, 구호는 “the outcomes are visible, the necessity remains”.

적이고 프로젝트 중요성이 떨어진다. 둘째, 프로젝트들의 내용이 매우 다양한 분야를 망라하고 있어 선택과 집중이 약해 보인다. 셋째, 기업계의 투자를 유인하지 못했다. 그럼에도 불구하고 긍정적 결과가 없었다고 말하기 어렵다. 실제 공통의 교육, 과학연구, 비즈니스 육성 프로젝트, 또한 지역정체성 신장 등의 분야에선 뛰어난 결과를 얻었다. 무엇보다 의료보건 분야의 기술 향상을 위한 메디콘밸리(Medicon Valley) 프로젝트의 성과는 괄목할 만하다. 결국 Interreg를 통한 EU의 개입은 새로운 공공 및 민간 분야의 ini셔티브를 유발하는 촉매의 역할을 했다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 Interreg의 지원을 받는다는 것은 지역의 위상에 긍정적인 외부효과도 가져오는데 “뭔가 이루어지는 지역”이라는 이미지형성이 하나의 예이다(OECE 2003: 88-90).

외레순 지역의 협력과 Interreg 프로그램의 연결의 의의는 EU의 지원을 통해 해협 양안지역은 국경을 넘어 협력하게 되고, 구체적 협력프로젝트를 통해 양안의 국민과 기업, 기구나 조직들이 상호학습을 통해 새로운 발전가능성을 확인한 점을 들 수 있다. 월경 협력으로 국경장벽은 낮아지는 반면, 공동의 네트워크, 제도, 조직 등이 발전되고 이러한 월경통합 과정 속에서 Interreg의 목적이 구현되는 셈이다.

3) 외레순 지역 월경 협력 성과 및 특징

(1) 외레순 지역의 협력 성과

① 통합적 Soft Infrastructure의 구축

가. 교류 협력의 소프트인프라

통합을 실질화하기 위해서는 소프트인프라가 필요하다. 특히, 민간의 ‘자발적 관심’이야말로 월경통합의 성공 조건이다. 협력의 소프트인프라는

기능주의 통합과정의 근간으로서 ① 교육과 R&D 분야의 월경협력 ② 기업을 포함한 민간 분야의 월경협력이 대표적이라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 외레순 사이언스 리전(Øresund Science Region)과 산·학·관 협력체인 역내 대학들의 컨소시엄인 외레순 대학(Øresund University)은 외레순 지역의 협력과 통합에 있어서 중요한 소프트 infrastructure라고 할 수 있다.

나. 외레순 사이언스 리전(ØSR: Øresund Science Region)

ØSR은 외레순대학이 주도한 우산조직으로서 12개 대학, 2,500여 기업, 지방과 지역 정부(자치시와 지역)를 네트워킹함으로써, 경쟁력 있는 월경 산업클러스터의 개발과 육성을 목표로 한다. ØSR의 조직을 보면 외레순지역의 지식기반 경제발전을 위해 각국의 산학관 협력, 즉 ‘대학-공공기관-민간기업’ 협력시스템(삼중나선구조)을 초국경적으로 매칭시키고 있다. 이른바 ‘중첩된 삼중나선구조(Double Triple Helix)’가 특징이다.

ØSR의 주요 활동은 첫째, 사람과 기업을 연계하는 네트워킹, 둘째 클러스터 연구 등 지식의 생산, 셋째 정부와 기업, 대학의 정책결정에 기여할 수 있는 전략적 커뮤니케이션 촉진, 넷째 기업유치를 활성화하고, 자본과 창조계급의 유입을 가속화할 수 있는 지역 브랜드의 개발, 다섯째 클러스터 내의 기술을 이전하고 확산하기 위한 상업화 등이다.

이를 위해 ØSR은 혁신과 연구를 주도하는 8개의 플랫폼을 만들어 제휴 프로젝트를 실시한다. 8개 플랫폼의 구체적 이름은 다음과 같다. 메디콘 밸리 아카데미(Medicon Valley Academy), 외레순 IT 아카데미(Øresund IT Academy), 외레순 환경 아카데미(Øresund Environment Academy), 외레순 식품 아카데미(Øresund Food Academy), 외레순 로지스틱스(Øresund Logistics), 디지넷 외레순(Diginet Øresund), 나노 외레순(Nano Øresund), 그리고 가장 최근에 만들어진 것으로서 문화산업을 육성하기 위한 휴머니오라 외레순(Humaniora Øresund) 등이다. ØSR과 플랫폼들의 재정은 역내 대학들(외레순

대학), 덴마크 수도권, 스웨덴 스코네지역, 덴마크의 경제통상부, 스웨덴의 기업·에너지·통신부, 그리고 1,000여개의 회원기업들이 지원한다.

다. 외레순대학(Øresund University)

외레순대학은 역내 14개 대학을 네트워크로 연결한 월경컨소시엄이다. 학생수 15만 명, 연구자 12,000 명, 박사과정생 6천5백 명, 국제학생 4천 명, 국제자매대학교 8백 개, 노벨상 수상자 8명, 유럽내 과학연구업적 5위의 위상을 자랑한다. 외레순대학은 14개 대학 부총장이 매년 한차례씩 모여 운영과 현안에 대해 전반적 결정을 내린다. 외레순대학의 설립은 1990년도부터 아이디어가 나와 1996년 대학간 통합논의가 시작되었다. 외레순대학은 처음에 강의언어로서 제3국어인 영어를 사용하는 것을 고려하기도 했으나 컨소시엄에 참여하는 각 대학이 위치한 국가의 언어를 사용하고 있다. 상대의 언어를 배우는 것이 서로의 소통에 가장 완벽한 방법이고 이것이 장차 월경지역을 하나의 통합된 지역으로 만드는 길이라고 판단했기 때문이다.

② 메디콘 밸리 아카데미(MVA: Medicon Valley Academy)

가. 성공적인 월경 바이오산업 클러스터

MVA는 ØSR의 8개 플랫폼 중의 하나이자 가장 발달된 산학연 협의체이다. MVA의 재정은 메디콘밸리에 소재한 생명공학 관련 기업, 대학, 병원 등 250여 회원들의 네트워크 기구에 의해 지원된다. MVA의 목적은 첫째, 메디콘밸리를 세계 5위 안에 들어가는 매력적인 바이오지역(bioregion)으로 발전시키는 것이고 이를 위해 역내 생명공학 활동가들의 제반 활동을 지원하고 네트워킹 함으로써 이들을 통합하고 시너지를 창출하는 일이다. MVA의 우세한 특징은 첫째, 뛰어난 과학 환경과 풍부한 인재 풀의 존재, 둘째, 대학-병원-산업간 고도의 지식공유와 기술이전, 셋째, 혁신적이고 기업가정신이 충만한 비즈니스 환경과 경쟁력 있는 기업들의 존재, 넷째, 국제적 시

각과 글로벌네트워크의 보유 등이다.

나. 메디콘밸리 바이오리전(Medicon Valley bioregion)

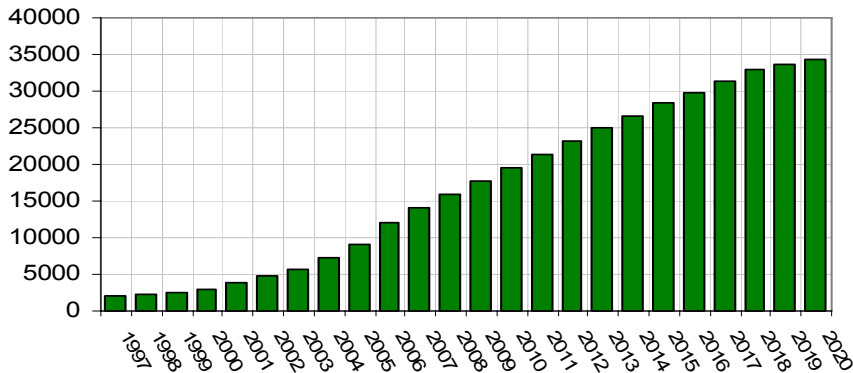
메디콘밸리는 덴마크의 셸란(Zeland) 지역과 스웨덴의 스코네(Skåne) 지역을 아우르는 두 나라간 월경 바이오지역이다. 전반적인 연구수행에 있어 메디콘밸리는 유럽의 우수한 바이오테크 클러스터들과 어깨를 나란히 하고 있으며, 특히 당뇨병과 염증 연구, 그리고 종양학과 신경과학은 메디콘밸리가 가장 자랑하는 분야이다. 메디콘밸리는 해외로부터 대단한 관심을 끌고 있으며, MVA는 국제 클러스터간(cluster-to-cluster) 협력을 통해 메디콘밸리를 여타 세계수준급 바이오리전들과 연계시키고 있다.

다. 메디콘밸리 지역의 경제·산업 기초

메디콘밸리의 토대는 첫째, 학생수 20,000명, 고용인 34,000명에 달하는 인적 자원, 둘째, 병원 26개, 사이언스파크 5개, 대학 12개, 연구단체 300개 이상에 달하는 연구역량, 셋째, 바이오기술(biotech) 분야 회사 115개, 의학기술(medicotech) 분야 회사 130개, 그리고 제약회사 70개에 달하는 기업비즈니스 환경에 있다.

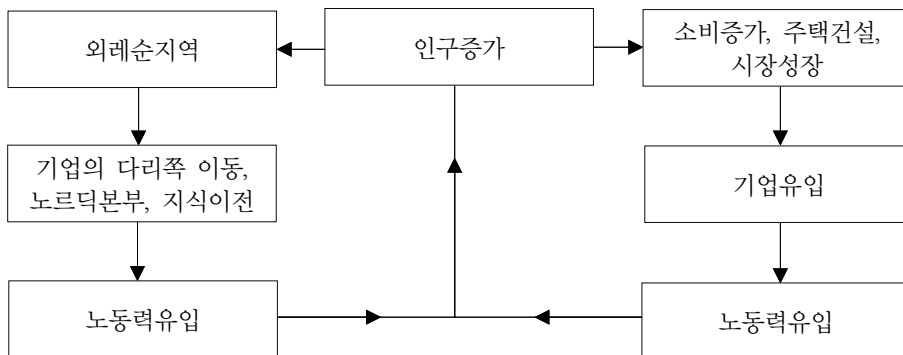
③ ‘노동시장에서 규모의 경제’ 구현

외레순 브릿지를 활용하여 집적의 경제를 실현함으로써 역내 잠재력을 선순환적으로 증폭시키는 발전전략을 통해 지역간 노동 이동의 증대 및 생산성 증대, 인구유입을 유발하고 다시 시장의 성장과 기업 유입을 유인하였다.



출처 : Øresund Institute (2008)

| 그림 5-7 | 외레순 지역의 월경통근자



출처 : Øresund Institute (2008)

| 그림 5-8 | 외레순 브릿지를 활용한 월경 협력 전략

외레순 지역에서 두 나라간 노동력의 이동 추세는 덴마크 쪽으로의 노동력 유입이 스코네지역으로의 노동력유입보다 점점 더 많아지는 추세다. 12개월 동안의 취업률 변화 추이를 보면 외레순 지역에서 스웨덴인의 덴마크로의 취업 이동은 3,494명(2006년)에서 6,667명(2007년)으로 무려 91% 증가하였다

월경지역을 형성하는 경제적 배경은 산업의 공간 재조정을 위해 지역 제휴(regional alliance), 특히 국경을 넘어선 지역제휴가 필요하다는 점이다. 지역제휴 전략의 주요 논거의 하나는 보다 확대된 숙련노동시장을 창출함으로써 부의 기회를 낳고 생산성 증대 효과를 낳는다는 가정에 있다.

‘신산업지리학’이 전개하는 이러한 가정의 중심적 주장은 특수(숙련) 노동력과 고용주를 동일 장소에 집적함으로써 이른 바 ‘마샬의 외부효과(Marshallian externalities)’가 노동시장에서 성립할 수 있다는 점이다. 이른 바 ‘노동시장의 경제’이다. 노동시장이 분절되어 있는 물리적, 사회경제적 상황을 극복하고 공급과 수요의 매치를 수월하게 하면 보다 많은 발전을 유발할 수 있다는 말이다.

지역제휴를 통한 집적 효과는 도시인구의 팽창으로 강화되며, 외레순 지역의 경우 덴마크와 스웨덴의 노동시장의 차이와 불균등으로 통합과정이 가속화된다. 실제 스코네지역의 고실업과 셸란지역의 고임금이 결합, 스웨덴인의 덴마크로의 취업 이동이 전개되고 있다. 메트로폴리탄 지역이 취업의 기회가 높은 것과 같은 이치이다. 월경의 이득은 두 노동시장의 통합에 방해요소가 완화될 때 구체화되므로 잘 조정된 노동시장정책의 수립이 보다 더 시급해졌다. 스코네지역의 구직자 중 20%가 덴마크에서도 일할 수 있다고 생각하고, 40%는 덴마크에서 일자리 찾는 것을 고려할 수 있다고 생각하고 있다. 외레순 지역에서 두 나라간 노동력의 이동 추세는 덴마크 쪽으로의 노동력 유입이 스코네지역으로의 노동력유입보다 점점 더 많아지는 추세다.

12개월 동안의 취업률 변화 추이를 보면 외레순 지역에서 스웨덴인의 덴마크로의 취업 이동은 3,494명(2006년)에서 6,667명(2007년)으로 무려 91% 증가하였다. 연령구조를 감안한 노동력 수급 전망을 보면, 스코네지역은 25~64세의 가용 노동력이 플러스이고 셸란지역은 마이너스를 보이며, 외레순 지역 전체적으로는 다소간의 노동력 부족이 예상된다. 2004~2008년 사

이에 스코네광역권에 자리 잡은 새로운 기업본부는 24개에 달하며, 1,100개 이상의 새 직장이 생겼다. 스코네지역은 스웨덴 전체에 비해 2만 개의 일자리가 더 많아졌다

④ 신도시 건설과 시너지 발생

다리 건설로 외레순 지역의 무게중심이 다리 쪽으로 이동하게 되면서 근처에 형성된 양국의 신도시—코펜하겐의 외레 스타(Ørestad)와 스코네의 힐리(Hyllie)—는 새로운 IT중심지이자 비즈니스중심지로 발전한다. 이미 비즈니스 중심으로 성장한 신도시 외레 스타에서 보면 말뚝의 힐리는 주거지에 가까운 새로운 시장으로 인식된다. 힐리 거주자의 50~75%가 외레 스타에 통근하는 덴마크인이 될 것으로 예상된다. 동시에 덴마크의 자회사들의 힐리 진출을 통해 덴마크는 스코네지역으로 발전하고 있는 셈이다. 또한 스웨덴의 경우, 스톡홀름으로 나가던 인구가 스코네지역으로 재유입되면서 말뚝시와 인접 룬(Lund)시 간의 시너지가 생기고, 이는 다시 스코네지역 전체의 역동성을 증대시키고 있다.

스코네 광역권은 첨단 생명공학·IT산업의 메카로 급부상 중이다. 광역화 이후 스웨덴 다른 지역에서 스코네 광역권으로 인구이동이 급증하고 있다. 인구증가는 광역권 내에서도 말뚝로 집중되고, 다시 말뚝이 주변지역으로 인구를 밀어내는 확장현상마저 생겨나고 있다. 폐허였던 말뚝시의 해안지대에는 북유럽 최대의 랜드마크인 터닝토르소(Turning Torso) 첨단 빌딩이 솟았다. 덴마크가 보이는 연안에는 3~4층짜리 빌라 등 신흥주거지와 오피스단지, 워터프론트와 쇼핑몰, 요트계류장 등이 들어서고 있다.

중앙정부를 설득해 새로운 대학도 건립했다. 고도로 교육받은 청년층 기술인력을 기업에 공급하기 위해서다. 현재 말뚝시는 인구의 38%가 외국인일 정도로 개방적인 도시로 변했다. 말뚝은 외레순대교와 연결시키는 새로운 터널과 철도역을 건설하고, 지하철을 정비 중이다. 환율과 경제력의

차이로 인해 스코네광역권이 코펜하겐보다 부동산 가격이 25% 가량 싸며, 물가 역시 싸다. 이에 따라 코펜하겐 지역 소비자를 유입하기 위해 카지노가 들어가는 1만5천석의 축구장, 테마파크, 대형쇼핑몰 등도 속속 건립 중이다. 초국경 협력이 말뫼와 스코네지역의 경제재건의 원동력이 되고 있다.

(2) 외레순 지역 월경협력의 특징

① 대도시권의 통합

외레순지역의 통합은 서비스산업과 지식집약산업의 집중 분포 지역이자 이미 양국의 직접투자 대부분이 이루어진 두 개의 대도시권의 통합이다. 월경지역 형성은 교량건설에 관한 1991년 정부간 협정의 실천과정이며, 교량을 통한 교류의 확대과정과 연계되어 있다.

② 광역화와 분권화

초국경 협력을 위해 대내적 광역화와 대외적 광역화가 동시에 추진되고 각국의 광역화는 지역경제개발정책의 분권화 과정과 병행되었다. 이 점에서 외레순 사업은 EU내 초광역화의 바로미터이자 덴마크와 스웨덴 양국의 국내 지역정책의 바로미터로 인식된다.

③ 참여의 확대

외레순지역의 월경협력 과정은 다양한 월경협력자들의 거버넌스의 산물이다. 무엇보다 월경협력 과정에 사회세력의 참여를 확대시키기 위해 제도화에 대해서는 비교적 유연한 입장을 견지하였다. 엄격한 제도화는 참여의 폭을 제한하는 경향이 있기 때문이다.

④ 아이덴티티의 힘

외레순지역의 협력기반은 스칸디나비아니즘과 바이킹이라는 공통의 역사이다. 특히 1950년대부터 증대된 월경 교류(통행, 의료, 이사 등), 언어,

사회보장제도, 교육시스템, 경제수준의 유사성 등이 촉매 역할을 한다.

4) 정책적 시사점

(1) 월경협력 시사점

유럽 외레순 사례를 통해 찾을 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 공간패러다임의 우선순위가 영토에서 네트워크로 변화된다는 점이다. 월경지역은 국경이라는 영토국가의 속성을 넘어선다는 점에서 대표적인 탈근대 공간으로서 네트워크라는 새로운 공간패러다임을 통해서만 관찰되고 형성 가능하므로 발상의 전환이 필요하다. 월경지역은 공간적으로 국내 변경지역이 국경을 넘어 제후함으로써 형성되는 초국경 공간관리체이고, 정치적으로는 중앙과 지방의 중간 수준에 있는 메조정부(meso-government)이며, 경제적으로는 네트워크에 바탕을 둔 신경제(new economy)의 실험실이라 할 수 있다.

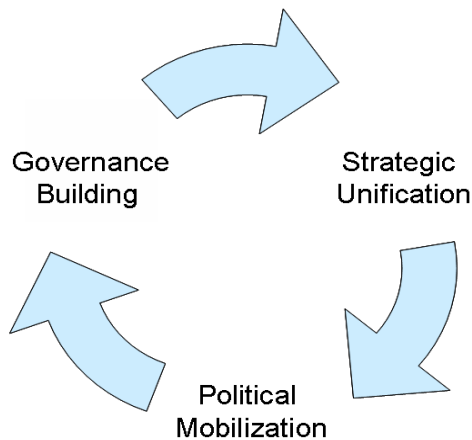
둘째, 월경협력의 시작은 선입관의 극복이고 발전 동력은 ‘아이덴티티의 힘’이다. 발달된 월경지역일수록 사회문화적 통합에 향후 월경협력의 정책적 최우선권을 부여한다. 외레순의 경우에도 월경파트너십의 개발에 주목하고 있으며, 월경지역의 ‘아이덴티티의 힘’을 강조, 풀뿌리 통합과정의 강화와 월경 사회자본의 개발과 육성에 노력한

셋째, 월경지역의 경제 재생은 신산업의 관점에서 접근해야 한다. 외레순 사이언스 리전이 추구하는 주요 플랫폼들은 신산업이 추구하는 바를 대변하고 있는 바, 의학·바이오, 환경, 식품, IT, 물류, 디자인, 나노, 디지털 인터테인먼트 분야 등 첨단산업과 창조산업이 주종이다.

넷째, 월경지역 협력에는 ‘하드 인프라’만큼 ‘소프트 인프라’도 중요하다. 교통·운송수단과 같은 하드 인프라는 월경통합의 필요조건일 뿐, 충분조건은 교육·R&D 분야와 민간 기업의 협력시스템과 같은 소프트 인프라

이다. 외레순지역의 경우 외레순대학과 같은 지식기반과 더불어 외레순 사이언스 리전을 통해 대학, 공공부문, 민간부문을 나선구조처럼 연계·조직하여 인력과 기술에 대한 수요와 공급을 매칭해 줄 수 있어야 한다. 코펜하겐 커패시티(Copenhagen Capacity) 역시 지역정부와 기업들의 공동기금으로 설립된 광역권투자유치기구로서 민-관-정의 협력시스템 구현하고 있다.

다섯째, 약한 제도화(light institutionalization)’와 위로부터의 지원이 필요하다. 외레순의 경우 거버넌스의 확산으로 인해 월경협력이 파편화되는 경향을 보이기는 하나 거버넌스의 확산이 월경협력 촉진요인이라는 점을 분명히 인식하고 다양한 주체들의 참여를 보장한다. 따라서 거버넌스 참여의 확대를 위해서는 제도적 틀을 약하게 하는 것이 필요하며, 이에 따른 효율성이나 책임의식의 저하 문제는 제도화보다는 인센티브와 계약시스템 등을 통해 보장한다.



| 그림 5-9 | 월경지역 추진의 세 차원

(2) 남북 해양 접경지역 활용에 주는 시사점

이상에서 논의한 월경지역의 일반적인 정책적 시사점 외에도 외레순 지역의 월경협력 사례는 남북한 해양 접경지역의 활용 전략을 마련하는데 있어서 다음과 같은 정책적 시사점을 주고 있다.

첫째, 외레순 지역의 협력사례는 외레순 해협이라는 해양을 접하고 있다는 측면에서 남북 해양 접경지역과 공통점을 가진다. 따라서 외레순 협력 사례는 교량 건설, 항만 등을 활용한 유럽 시장을 겨냥한 산업 클러스터 발전 등 해양 및 연안지역의 특징을 반영한 협력 전략을 추구하고 있다.

둘째, 역사적으로 스웨덴과 덴마크의 관계는 갈등과 화해의 반복을 통해 장기적으로 양국간의 협력관계가 형성됨으로써 국민적인 합의를 통한 협력이 추진되었다. 그러나 구체적인 협력을 위해서는 양국의 정치적인 결단이 무엇보다 결정적인 역할을 하였다. 다시 말해서 양국의 정치적 협력이 우선적으로 이루어지면서 외레순 브릿지 건설 등이 추진되었고 이에 따라 경제적 협력도 가속화 되었다.

셋째, 외레순 지역 협력을 활성화 시키기 위한 EU의 노력을 주목해야 한다. 앞서 언급한 EU의 Interreg 프로그램의 적용 사례를 볼 때 향후 남북 해양 접경에서의 남북 협력을 위해서는 양국 정부뿐만 아니라 제3기관의 적극적인 노력이 수반되어야 한다. 특히 경제협력을 위한 자본 및 재원을 제공해 줄 수 있는 국제기구의 적극적인 참여가 필요하다. 이를 위해서는 국제사회의 북한에 대한 신뢰확보가 무엇보다 중요하므로 남한은 국제사회의 북한에 대한 신뢰회복을 위한 노력을 적극적으로 추진해야한다.

넷째, 외레순 지역의 협력과 통합에 있어 ‘노르딕 아이덴티티’가 매우 중요한 역할을 했다는 점을 볼 때 남북한은 ‘한민족’이라는 점을 강조할 필요가 있다. 발달된 월경지역일수록 사회문화적 통합을 최우선적으로 추진하고 있는데 남북 해양 접경지역의 협력 및 활용을 위해서는 남북한 사회

문화적 교류의 지속적 추진과 더불어 한민족 아이덴티티를 강조하는 방향으로 정책을 추진하도록 해야 한다.

다섯째, 외레순 지역의 협력과 통합을 위해서 시장-행정-사회의 다중심 거버넌스를 활용하였는데 이는 결과적으로 다양한 주체들의 참여를 보장함으로써 월경협력을 촉진하였다. 그러나 남북 해양 접경지역의 활용에 있어서는 남한의 경우 민간-중앙정부-지방정부의 다중심 거버넌스 시스템 구축이 가능하지만 북한의 경우 체제 특성상 남한과 일치하는 거버넌스 시스템을 구축하기는 어려울 것으로 보이므로 이에 대한 대응 전략을 우선적으로 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 북한의 남북 교류협력에 대한 거버넌스 시스템을 정확하게 파악하는 것이 우선되어야 할 것이다.

여섯째, 외레순 지역의 경우 스웨덴과 덴마크의 오랜 역사적 경험과 월경협력에 대한 양국 국민의 인식과 지지가 바탕이 됨으로써 협력이 성공적으로 이루어졌다. 그러나 남북한의 경우 아직까지 상이한 체제에 대한 상호부정과 이에 따른 협력에 대한 국민적 인식과 지지가 부족한 실정이다. 따라서 성공적인 접경지역의 협력 및 공동 활용을 위해서는 국민적인 지지를 얻을 수 있도록 다각적으로 노력해야 한다.

예를 들어 남한의 경우 그동안 남북관계를 볼 때 단기적인 정책이나 홍보를 통해서만 국민적인 합의나 지지를 유도하기는 어려울 것으로 보이므로 중장기적으로 일관성 있는 대북 정책을 추진해야 한다.

| 표 5-4 | 외레순 열경협력 사례와 남북한 해양 접경 활용방안 비교

구 분	남북 해양 접경	외레순 사례
접경지역 범위	남북한 해양 접경지역(동·서해)	스웨덴/덴마크 외레순 해협
역사적 배경 및 정치관계	분단 국가 한민족	갈등과 화해의 반복 노르딕 아이덴티티
주변지역의 산업적 특성	현격한 경제 격차 존재	고임금과 저임금의 노동시장 존재
접경지역 활용에 대한 국민의견	인식부족	국민의 지지
개발 자원 조달	전략 부재	EU, 각국 정부, 지방정부, 기업의 지원 및 투자
합의 여부	남북간 합의 부재	스웨덴과 덴마크의 정치적 합의
추진 조직 및 관리방향	조직의 부재	Multi-Centric Governance
개발 방향	-	광역화/초광역화와 연계
상징	-	외레순 브릿지

2. 홍해 해양평화공원의 지정사례와 시사점⁴⁶⁾

1) 홍해 해양평화공원의 협력 배경과 성과

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

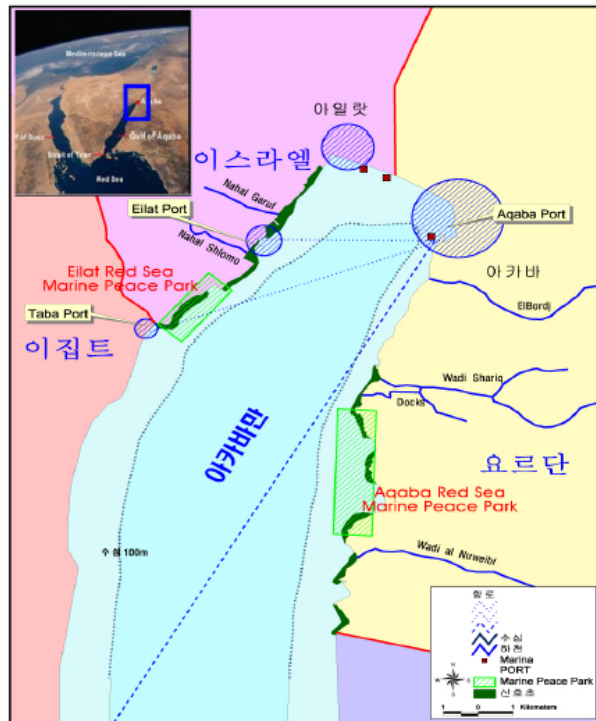
이스라엘과 요르단 사이의 분쟁과 갈등을 해결하기 위한 노력은 1991년 스페인 마드리드에서 개최된 아랍-이스라엘 평화회의(Arab-Israeli Peace Conference) 등으로 나타났다. 과거 군사분쟁의 후유증을 해결하기 위한 이와 같은 평화정착 노력 중에서 가장 중요한 결과물이 1994년 10월 26일 이스라엘과 요르단 국경 Wadi Aquba에서 서명·체결된 요르단-이스라엘 평화협정(The Jordan-Israel Peace Treaty)이다.⁴⁷⁾

이 협정은 서문, 30개 조항, 4개 부속서, 전문해설 부록(4개항)으로 이루어져 있다. 체결당시 합의도출이 실패한 사안에 대하여 부문별로 추가 협상 시기를 협정서에 함께 명시함으로써 협약의 이행과정에 대한 국제적

46) 이 부분은 남정호 외, 『서해연안 해양평화공원 지정 및 관리방안(Ⅰ)』, 한국해양수산개발원, 2005.을 참고하여 정리했음.

47) Eisenberg and Caplan(2003) ; 한국해양수산개발원(2005) p. 99에서 재인용.

인 검증을 가능케 하였다. 교역, 관광, 통신, 에너지, 문화, 과학, 항로, 운항, 환경 등 부문별 사안뿐만 아니라 관심지역(요르단 벨리_Rift Valley와 아카바-아일랏)에 대해 공동협력 내용을 구체적으로 명시하고 있다.



자료 : 남정호 외, 「서해연안 해양평화공원 지정 및 관리방안(Ⅰ)」, 한국해양수산개발원, 2005. p.88.

| 그림 5-10 | 아카바 만의 지리적 개관

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

산호초 보호를 명시하고 있다.

이 협정에 따라 제2차 세계대전 이후 최초로 이스라엘과 요르단의 국경이 결정되었다. 이스라엘은 항구적인 평화를 국제적으로 인증받았고, 요르단은 중동전쟁을 통해 상실했던 380km²의 국토를 회복했을 뿐만 아니라 요르단 강과 Yamouk 강의 수자원에 대한 공동이용권리를 보장받았다.

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

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

홍해 해양평화관리공원 지정과 운영으로 요르단과 이스라엘은 갈등과 긴장의 시대를 넘어 공존과 발전의 시대를 맞이했다. 요르단과 이스라엘의 평화적 공존을 위해 1994년에 맺은 ‘평화협정’은 두 나라 접경지역에 위치한 아일랏과 아카바의 사회경제 협력뿐만 아니라 환경협력관리가 활발히

이루어질 수 있는 전기를 마련하는데 큰 역할을 하였다. 비록 아일랏과 아카바 접경지역에서는 두 나라 혹은 두 도시의 경제수준,⁴⁸⁾ 언어, 종교, 역사·문화적 정체성 등 많이 차이로 수많은 분쟁이 발생하였지만, 평화협정을 통해 두 나라는 ‘경제발전과 평화적 공존’이라는 공동 목표를 성취하기 위해 과거 적대적 관계가 아닌 건설적 파트너십을 형성하게 되었다. 평화협정에 따라 1996년 1월에 ‘아카바/아일랏 특별협약’을 체결하였고, 이 협약을 통해 두 도시는 무역과 관광을 기반으로 한 ‘사회경제적 발전과 협력을 통한 공동이익 추구’라는 공동 목표를 추구하기로 약속하였다. 그 외 두 도시는 환경오염, 보건문제, 홍수 등 자연재해, 비상사태, 교통문제 등에 대해 공동으로 대응하기로 하였고, 특히 해양·연안생태계 보호와 관련된 세부사항을 공동의 문제로 다루기로 하였다.

우선 경제개발 측면에서는 아일랏과 아카바에 각각 ‘특별관광구역(special tourism area)’과 ‘특별경제구역(special economic zone)’을 조성하기로 하였고, 이 구역에 대해서는 두 도시 시민들의 자유로운 왕래를 보장하였다. ‘특별경제구역’의 궁극적인 목표는 ‘자유무역지대(Free Trade Zone)’를 조성하기 위한 것으로, 이 지역에서는 관세자유화, 수출입, 경공업과 첨단 산업 등이 활발히 이루어질 수 있는 기반을 조성하였다. 또한 해안선과 산호초 보호를 위해 각 도시에 ‘홍해 해양평화공원’을 설정하도록 하였다.

이와 같은 아일랏과 아카바의 긴밀한 협력관계는 도시의 사회경제적 측면, 관광, 사회하부구조 등에 긍정적인 효과를 발생시켰다. 우선 두 도시가 합작하여 항만과 공항 건설프로젝트가 진행되면서, 이 기간 동안 건설과 관련된 고용기회가 많이 만들어졌고, 건설 이후에는 항만·공항운영과 유지관리를 위한 고용기회가 창출되었다. 두 도시는 합작을 통해 건설된

48) 1998년 기준 이스라엘의 GDP는 US\$ 18,000인데 비해, 요르단은 US\$ 3,500로 약 5배 정도 차이가 남.

항만·공항을 공동관리하기 위해 새로운 정부간 협력관리 방식에 합의하였다. 예를 들면 두 도시는 200명의 요르단 노동자가 아일랏에서 일할 수 있다는 내용의 협약을 체결함으로써 아카바는 실업문제를 해결함과 동시에, 아일랏은 요르단의 값싼 노동력을 이용할 수 있었다. 또한 두 도시는 관광을 통해 많은 수입을 올렸는데, Red Sea Kingdom 공원과 국제 산호초 공원을 통해 수많은 관광객을 끌어 모았고, 이에 따라 수입도 크게 증가하였다. 정보통신부문과 공공사업부문의 협력은 아일랏과 아카바라는 지역적 차원뿐만 아니라 요르단과 이스라엘이라는 국가적 차원에서 인구증가와 경제발전을 이룩하는데 중요한 요인으로 작용하였다.

그리고 두 국가의 평화협정과 해양평화공원 지정으로 항만 물동량도 증가하였다. 아카바 만에 입지한 아일랏항과 아카바항은 정치적 상황에 따라 많은 영향을 받았다. 아일랏항은 이집트의 아카바 만 봉쇄정책으로 항만기능이 제대로 이루어지지 않았고, 아카바항은 걸프전 당시 이라크로 석유를 비롯한 물자교역이 이루어졌던 곳이나, 걸프전 패배이후 석유수송이 금지되고 고용기회가 감소되어 경제적 침체에 직면하였다. 그러나 평화협정 이후 두 항만의 활용도는 증가추세를 보였는데, 아일랏항의 경우 물동량이 1993년 137만 4,000톤이었으나, 1994년에는 전년대비 17.7% 증가한 161만 8,000톤, 1998년에는 166만 8,000톤으로 증가하여, 1994년 이후 연평균 5.2%씩 증가하고 있다.

아카바항은 아일랏항 물동량의 7.5배를 처리할 수 있는 규모를 가진 항으로 항만중심구역, 화물여객터미널, 석유처리터미널, 화학품 처리터미널로 구성되어 있다. 아카바항은 1991년에 발발한 걸프전을 계기로 물동량이 감소하는 추세를 보이다가 평화협정이 체결된 1994년부터 증가하고 있다. 1993년 아카바항의 물동량은 1,057만 2,000톤이었으나, 1994년에는 전년대비 11.2% 증가한 1,175만 6,000톤이었고, 1994~1998년간 연평균 4.9%씩 증가하고 있다.

그리고 홍해 해양평화공원은 관광객의 증가와 지역경제 활성화도 가져왔다. 아일랏과 아카바의 주력산업인 관광산업은 주로 아카바 만의 자연자원을 활용하기 위해 연안을 따라 발달해 있는데, 아일랏에는 46개의 호텔, 아카바에는 34개의 호텔이 입지해 있다. 아카바 만은 산호, 어류 등 다양하고 풍부한 생태계를 보유하고 있으며, 상대적으로 온화한 기후 등 천혜의 자연조건을 갖추고 있어 세계적인 스쿠버다이빙의 장소가 되었다. 이 지역을 찾는 관광객들은 아일랏과 아카바를 합쳐 1998년 기준 28만 4,000명으로, 평화협정이후 평화적인 분위기가 조성됨에 따라 관광객수는 점차 증가하고 있다. 아일랏의 경우, 아일랏항을 통해 유입된 관광객수는 1998년 기준 19만 6,000명으로 평화협정 체결이전인 1993년 대비 42%가 증가하였다. 아카바 지역도 마찬가지로 아일랏에 비하면 적은 관광객수를 보이지만, 1998년 관광객수는 1993년 대비 50% 증가한 8만 8,000명이다.

2) 시사점

이상으로 살펴본 홍해 해양평화공원은 우리나라 서해해양평화협력특별지대에도 시사하는 바가 많다. 첫째, 국가간 갈등·분쟁지역에 해양평화공원을 지정·관리함으로써 정치·군사 갈등이 첨예한 지역의 긴장을 완화하고 평화를 정착시킬 수 있다는 점이다. 이와 같이 긴장감이 높은 서해연안 접경지역에 서해해양평화협력특별지대를 지정하는 것은 남북한의 관계를 개선시키고 국제 긴장을 완화시키는 주요 방안의 하나로 판단된다.

둘째, 접경연안에 해양평화공원을 지정·관리함으로써 해양 자원 및 생태계를 보호할 수 있다는 점이다. 우리나라 서해연안 접경지역은 수십 년 동안 인위적인 접근이 제한되어 서해 중에서 연안생태계가 가장 잘 보존된 곳이라 할 수 있다. 과거 남한 꽃게의 75% 이상이 이 지역에서 생산되었으며, 우럭, 놀래미 등 수산자원이 풍부할 뿐만 아니라 물범, 저어새

등 각종 보호생물종이 서식하기도 한다. 그러나 중국 어선에 의한 남획, 오염물질유입 등으로 현재 꽃게를 비롯하여 각종 수산자원의 생산량이 줄고 있는 실정이다. 이처럼 위협받고 있는 서해 생태계의 보고를 남북한이 공동으로 보호구역으로 지정하여 체계적으로 보호·관리·연구함으로써 서해안의 생물다양성의 보존에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 접경지역에 해양평화협력특별지대를 설치함으로써 지역 및 국가 경제발전에 기여할 수 있다는 점이다. 우리나라 서해연안 접경지역 역시 천혜의 관광 및 생태자원을 보유하고 있다. 또한, 인천과 개성이라는 남북한의 주요 도시를 배후에 두고 있어 남북한 교류의 중심지 및 대중국 물류 중심지 역할을 수행할 수 있는 발전 가능성이 매우 높은 지역으로 판단된다.

넷째, 해양평화협력특별지대를 접경지역의 관할 당국에 의한 개별관리도 중요하지만 공동 협력관리가 더욱 중요하다. 우리나라 서해연안 접경지역 역시 천혜의 자연자원을 이용할 수 있는 생태관광지구를 공동으로 개발·운영이 가능할 것으로 판단되며, 또한 인천과 개성을 중심으로 하는 남북한 경제협력 체계를 개발할 수 있어 남북한 협력 관계의 상승효과를 유발할 수 있는 새로운 장이 될 수 있을 것으로 판단된다.

3. 베트남과 중국의 해양 분쟁 및 협력사례

1) 배경과 협력내용

(1) 스프래틀리(Spratly) 군도에 대한 영유권 분쟁과 협력

베트남은 중국과 남중국해의 스프래틀리(Spratly) 군도⁴⁹⁾ 및 기타 도서

49) 중국에서는 남사군도(南沙群島)로 표기한다.

지역의 영유권 다툼을 하고 있다. 석유·천연가스 등 에너지 자원과 수산물 및 기타 해양자원이 풍부하고 해상 항로의 요충지인 남중국해(South China Sea)는 베트남과 중국 이외에 대만, 필리핀, 말레이시아, 브루나이 등이 해역의 전체 또는 일부에 대한 영유권을 주장하고 있는 지역이다. 이 들 국가 가운데 브루나이를 제외한 5개 나라가 곳곳에 군대를 파견하여 자국의 영유권을 주장하고 있다. 이 지역은 대부분 일반인이 거주하기 어려운 환경이지만, 해양부존자원의 개발가능성과 군사적 가치 때문에 관련 당사국들의 이해관계가 복잡하게 얽혀있다. 특히, 스프래틀리 군도 모든 섬에 대한 영유권을 주장하고 있는 베트남과 중국이 동 해역의 주요 분쟁 당사국이다.



주 : 중국의 영유권 주장 해양영토를 나타냄.

자료 : 미국 중국 경제안보평가위원회, www.uscc.gov.

| 그림 5-11 | 남중국해의 스프래틀리 군도 지역

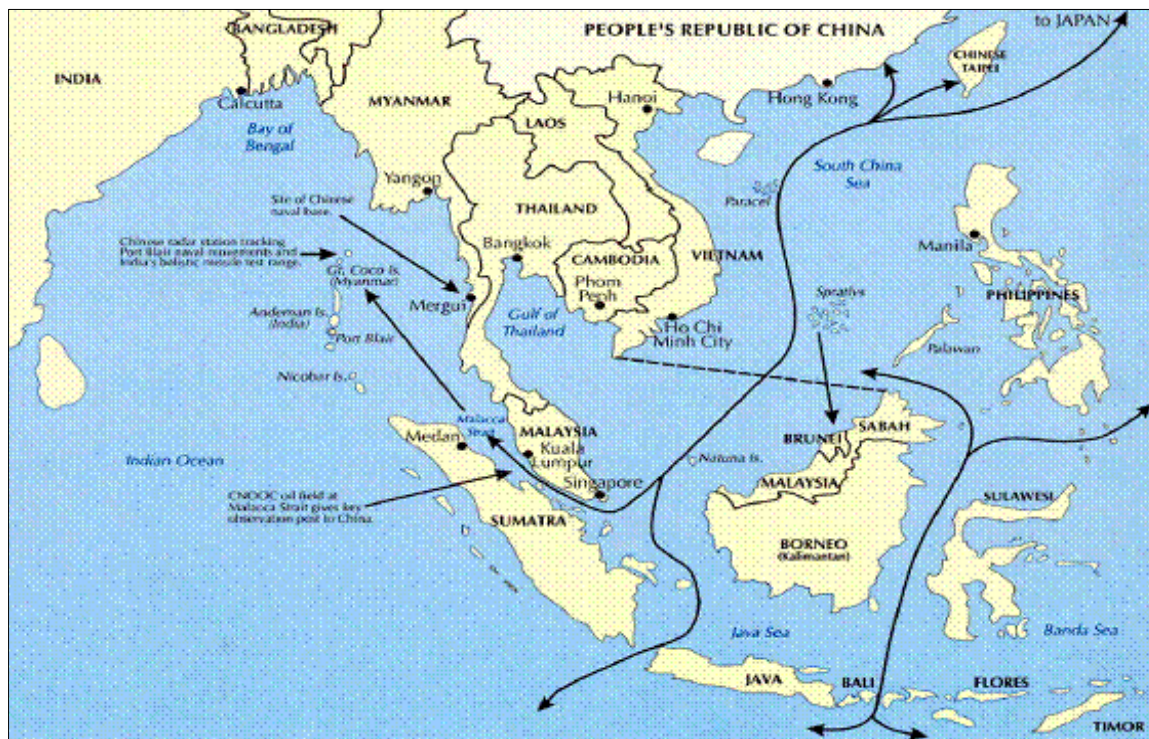
1970년대 들어 중국은 해양력 확대 전략과 더불어 이 지역의 석유·천연가스 자원 매장량이 상당할 것으로 파악됨에 따라 해양 영유권 주장을 본격적으로 시작하였다. 베트남은 1972년 중국과 국경전쟁을 하였으며, 1975년 남북 통일후 역사적 근거와 대륙붕 원칙에 따라 영유권을 강하게 주장하기 시작하였다. 1988년 중국과 베트남 간 해상전투 등 무력충돌로 갈등과 불안은 고조되었으며, 1992년에는 중국이 스프래틀리(Spratly) 군도 전체를 영토로 포함시키는 ‘영해법’을 제정하고 무력시위를 확대하여 국제법적인 논쟁이 가열되고 긴장감이 크게 조성되었다.⁵⁰⁾

1995년 아세안(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) 회원국으로 가입한 베트남은 아세안 국가들이 남중국해 분쟁의 평화적 해결과 공동개발을 할 수 있도록 1997년 중국과 ‘9+1비공식정상회담’을 개최하면서부터 남중국해의 긴장 완화 및 분쟁의 중재자로 적극 나섰다. 아세안(ASEAN) 국가들은 중국의 패권주의와 무력충돌 발생 가능성에 대한 우려 확산으로 집단적으로 결속을 강화하고 공동 대응하며 중국을 압박하였다.

베트남이 ASEAN을 바탕으로 다자 협력(multilateral cooperation)을 통해 중국과 평화적 분위기를 조성하며, 2002년 11월 ‘남중국해 당사국 행동에 관한 선언(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)’ 채택을 이끌어 냈다. 이러한 노력은 중국의 2003년 ‘동남아우호협력조약(Treaty of Amity and Cooperation: TAC)’가입으로 이어졌고, 2005년 중국이 베트남, 필리핀의 국영 석유회사 간에 ‘해양지진조사에 관한 3자 협정’을 체결하면서 평화적 해결에 대한 의지가 구체화 되었다.⁵¹⁾

50) 1992년 2월 중국이 공포한 영해법은 남중국해는 중국의 영토로 영해를 침범하는 외국군함에 대해 중국함정과 항공기가 추적할 수 있는 권한을 명기하였다.

51) 특히 이 3자 협정은 민감한 영유권 문제는 회피하고, 실질적인 협력 관계를 구축하는데 주력하며 실용적인 입장을 채택하였다. 중국은 에너지관련 대표 국영기업인 ‘중국해양석유공사(CNOOC)’를 통하여 남중국해의 천연가스 및 석유탐사·개발활동을 확대할 계획이다.



자료 : 국제에너지기구(www.iea.org)

| 그림 5-12 | 남중국해의 주요 해상수송로

한편 2009년 들어 남중국해에서 영유권 분쟁이 다시 고조되었다. 중국이 영유권 주장을 강화함에 따라 필리핀, 베트남, 말레이시아, 인도네시아, 대만 등이 자국의 대륙붕경계 연장을 신청했다. 이에 따라 스프래틀리 및 파라셀(Paracel) 군도를 둘러싼 영유권 분쟁이 확대될 가능성이 높아졌다. 베트남은 중국이 점유하고 있는 파라셀 군도에 행정관원을 임명하고, 대륙붕한계위원회(Commission on the Limits of the Continental Shelf: CLCS) 말레이시아와 공동으로 대륙붕 획정관련 자료를 제출하였다.

이에 맞서 중국은 이들 국가가 중국의 주권과 관할권을 침범하고 유엔 해양법과 대륙붕한계위원회 규정을 위반했다고 주장하였다. 중국은 군함과 어업순시선 등을 보내 남중국해 순찰을 강화하였다. 이러한 상황에서 남중국해에서의 평화정착과 공동개발·협력 사업이 별다른 진전을 보이지 못하자, 관련 당사국들 내부에서는 전략을 재검토해야 한다는 주장이 대두되기도 하였다. 그러나 특히 베트남과 중국은 해상 분쟁의 평화적 해결을 위해 지난 8월 외교부 협상을 개최하여 양측이 해양분쟁 처리 체제 구축과 협력을 약속하였다.

(2) 통킹만(Gulf of Tonkin) 어업협정과 공동개발

베트남은 중국과의 스프래틀리 군도에 대한 영유권 분쟁 이외에 통킹만(Gulf of Tonkin)의 해양경계 문제로 중국과 마찰이 있었다. 베트남과 중국 하이난 섬 사이의 통킹만은 역사적이고 지형적 이유로 양국이 공유해왔으나, 빈번한 충돌과 문제가 발생하였다.⁵²⁾ 베트남과 중국은 1957년 어업협정(fishery agreement)을 체결하여 해양경계에 대한 그리고 동 해역에서의 상호협력을 추구했다. 협정은 당사국이 연안어장을 관리하고, 중간지점의 어

52) 최진모, 중국-베트남간 통킹만 어업협정 및 해양경계협정 사례에 관한 소고, 해양정책연구 제21권 1호, 한국해양수산개발원.

장은 공동 조업을 할 수 있게 체결되었다. 이후 1963년에 새로운 어업협정을 체결하여 연안의 경계를 보다 명확히 하고, 조업 어선에 대한 세부내용을 확정했다. 한편, 1970년부터 베트남과 중국간 관계가 악화되면서 협정이 준수되지 못하다가 2000년에 다시 새로운 협정(통킹만에서의 중국-베트남 간 어업협정)이 체결되어 2004년에 발효되었다. 이 협정은 ‘공동어업구역’을 규정하고 있으며, ‘소형어선을 위한 완충수역’ 및 ‘중국-베트남 공동어업위원회’ 설치 및 운영이 특징이다. 특히, ‘완충수역’에 일반적으로 항해장비가 열악한 연근해 소형어선들이 실수로 상대국 영해 내로 진입하는 것을 우호적 차원에서 허용하고 있다.



자료 : 한겨레, 2005. 11. 1.

| 그림 5-13 | 통킹만의 중국-베트남 공동탐사구역

한편 이러한 우호적 노력의 결과에도 불구하고 2005년 1월 통킹만에서 중국해안경비대가 베트남 어선 2척에 발포해 베트남 어민 9명이 숨지고 6명이 부상을 당한 사건이 발생하는 등 중국의 무력행사가 종종 발생하였다. 경계획정이나 어업관리체제의 현실적 한계는 쉽게 해결되지 못하였다. 그러나 후진타오 중국 국가주석이 2005년 10월에 베트남을 방문하여 통킹만의 천연가스 매장지역에 대한 공동탐사에 합의했다. 양국은 공동으로 에너지 개발과 군사적 긴장관계를 해소할 계획이다.

양국은 이러한 공동개발 협력 사업을 추진하면서, 동시에 통킹만 내 수역의 경계획정과 어업관리체제 정비를 위해 해양경계의 획정에 관한 협정과 어업에 관한 협정을 검토하며 분쟁을 방지하고자 한다. 베트남과 중국은 2006년 1월에 하노이에서 통킹만 외측의 해양경계획정을 위한 중국-베트남간 실무작업반 회의를 개최하며 지속적으로 문제해결 방안을 모색하고 있다.

2) 시사점

베트남은 중국과의 해양 접경지역 및 영유권과 관련된 분쟁해결을 위해 평화적인 방식을 선택하였다. 베트남이 중국의 에너지 자원 공급과 인도양과 태평양을 연결하는 해상수송로의 안정적인 확보에 대한 필요성을 인식하여, 남중국해와 통킹만에서의 공동 해양자원개발을 제시하며 문제해결에 전략적으로 접근하였다. 중국의 경제성장에 필요한 자원 확보 이외에도 중국이 국제사회에서 영향력을 확대하려는 움직임에 맞추어 베트남은 주변 국가들 특히 ASEAN을 기반으로 중재자적인 역할을 수행하며, 지속적으로 실리를 추구하였다. 아직까지 베트남과 중국은 남중국해에서의 자국의 관할권 주장을 포기하지 않아 완전한 분쟁 해결을 이루지는 못하였으나, 양국이 공동의 번영을 위해 협력을 증진하며 분쟁 해역에서 자원 공

동개발 및 공동관리 등을 적극 추진하는 모습은 분단된 우리나라의 남북 해양 접경지대에 대한 협력 방안을 검토하는데 많은 시사점을 제공한다.

첫째, 양국은 영유권이 결부된 민감한 해양경계획정 문제와 관련해서는 서두르지 않고 장기적·점진적인 접근 방식을 취하고, 해양 자원 및 경제개발을 위해서는 실용적 입장을 견지하였다. 베트남과 중국은 2000년에 ‘북부만(통킹만) 해양경계획정 협약’과 ‘북부만 공동어업협정’을 체결하여 스프래틀리 군도 지역에서 해양경계획정과 자원 공동개발에 노력하기로 하였다. 이를 실천하는 방안으로 단기적으로는 해양과학, 해양환경보 서두 해양자원서두해상구조 등에 대한 문제와 조사 및 탐사작업을 공동으로 실시하고, 중장기적으로는 공동개발지역 선정과 적절한 개발협력 모델을 함께 모색하기로 합의하였다. 지난해에는 중국 북경에서 개최된 제7차 아시아-유럽 정상회의에서 양국은 전략적 동반자 관계를 구축하는 것을 주요 내용으로 하는 공동성명을 발표했는데서두이 성명에서 두 나라는 해양경계획정과 자원공동개발을 위해 협력하기로 공식적으로 의견을 모았다. 이와 같이 베트남과 중국은 해양 분쟁지역에서 자원개발을 위해 분쟁 당사국과 관계개선을 통해 실리를 추구하며 합리적으로 문제해결에 나서고 있다.

둘째, 베트남과 중국은 대외정책 목적으로 주변국과의 협력 특히 아세안과의 다자주의 협력(multilateral cooperation)을 중요하게 인식하였다. 중국은 지속적인 경제성장을 위해 그리고, 국제사회에서 주도권을 갖고 영향력을 행사하기 위해서 평화로운 국제관계를 통해 주변 국제정세의 안정화를 도모하며 경제발전에 집중하였다. 중국이 이러한 평화적 협력 방법을 선택한 배경으로 대외적 정치상황 변화의 역할에 주목할 필요도 있다. 1999년 10월 필리핀은 미국과 외교적·군사적 협력과 공조체제를 구축하며 중국의 위협에 대응하기 위해 연합 군사훈련 계획을 발표하였다. 미국 역시 남중국해의 전략적 해상 교통로 확보가 미국의 안보상 중요하며 국가이익에 직결된다고 판단함에 따라 이 지역에 대한 적극적인 개입 가능성을 시사했

다. 2000년 당시 중국은 경제발전과 무역관계 증진을 목적으로 세계무역기구(World Trade Organization: WTO) 가입을 준비하고 있었다. 중국의 WTO 가입을 위해서는 ASEAN국가의 지지가 절실히 필요하였다.

셋째, 베트남과 중국은 해양 접경지역 및 영유권 분쟁해결 방법으로 다자주의 틀 속에서의 협력과 함께 개별국가 간의 양자 협상 및 합의를 동시에 추구하였다. 효율적인 해양 자원의 개발과 이용을 위해 베트남과 중국은 다양한 조약과 협정을 체결하였으며, 고위급 회담과 대표단 상호 방문 등을 통해 공동어업구역 설정과 공동 자원 조사 및 양국 해군의 공동 순찰에 합의하였다. 이와 같이 양국은 세부적인 분야에 관해서는 양자적 접근(bilateral cooperation) 방식을 선호하며 보다 구체적이고 실질적으로 분쟁을 해소하며 협력을 강조하고 있다.⁵³⁾

53) 양국이 해양자원의 잠재적인 개발을 위한 계획에는 합의했으나, 구체적인 실천방안(Code of Conduct)을 확정하지는 못했다.

제 6 장 남북한 해양 접경지역 활용에 관한 설문조사

1. 설문조사 목적과 조사방법 및 주요내용

1) 설문조사 목적

본 연구의 목적인 남북 해양 접경지역의 공동 활용 방안을 도출하기 위해 접경지역의 주민과 관계 전문가들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 특히 지역주민의 의견을 수렴하여 향후 접경지역 활용을 위한 정책을 입안하는 데 적극 반영하고자 하였다. 해양 접경지역에 대한 개발방향 수립에 중앙부처와 지자체 공무원이 함께 참여함으로써 해양 접경지역 지원에 대한 인식을 새롭게 하는 계기가 될 것으로 기대하고 있다. 이는 접경지역 활용 관련 정책 및 정책 방향 정립에 공무원뿐만 아니라 주민들이 함께 참여함으로써 접경지역 활용에 대한 인식을 새롭게 하는 계기를 마련하는데도 의의가 있을 것으로 기대된다.

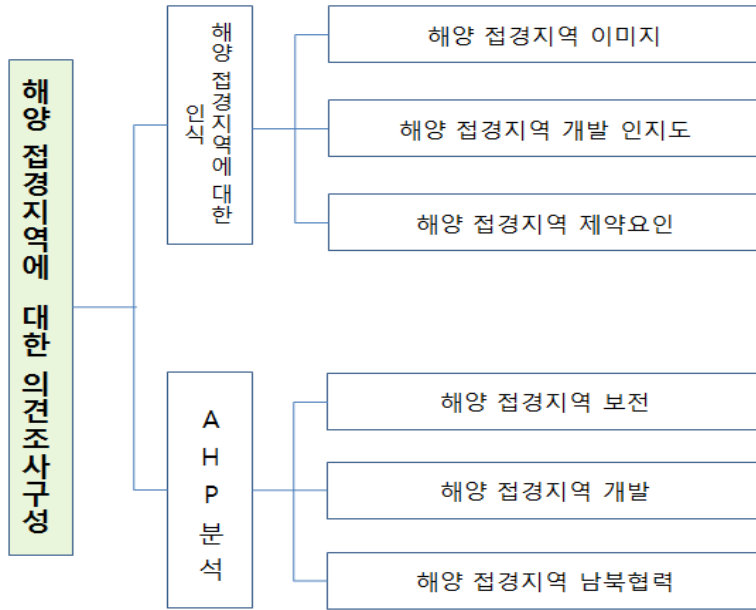
○ 조사기간 :

- 지역주민 : 2009년 6월 10일~26일
- 전문가 : 2009년 7월 15일 ~ 8월 15일

○ 조사대상 : 접경지역 주민, 중앙부처 공무원, 접경지역 지자체 공무원, 북한연구 전문가, 북한 투자 기업 임원 등

○ 표본 추출 방법 : RDD(Random Digit Dial)방식 및 인구비례추출(연령과 성별 기준)

2) 설문조사 및 분석 방법



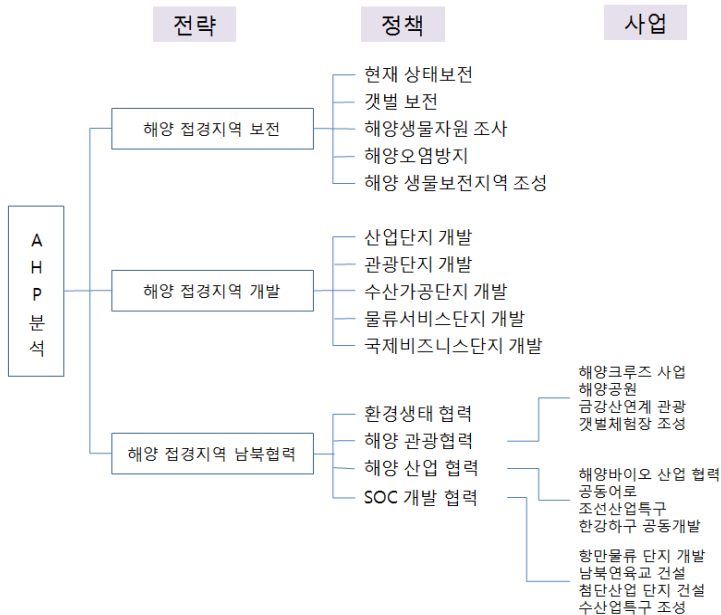
| 그림 6-1 | 설문조사 구조도

본 설문조사는 해양 접경지역의 활용을 개발과 보전으로 분류하여 단계별로 쌍대 비교(Pairwise Comparison)를 통해 최우선의 대안을 찾아내는 계층화 분석법(AHP)⁵⁴⁾을 사용하여 설문을 진행하였다. 우선 환경·생태 협력, 해양관광협력, 해양산업협력, SOC협력 등의 목표를 구성하고 이에 대

54) AHP는 '의사결정의 목표 또는 평가기준이 다수이며 복합적인 경우, 이를 계층화하여, 주요 요인과 그 주요 요인을 이루는 세부 요인들로 분해하고, 이러한 요인들을 쌍대 비교를 통해 중요도를 산출하는 분석 방법'이다. 직관적으로 '다수의 속성들을 계층적으로 분류하여 각 속성의 중요도를 파악함으로써 최적 대안을 선정하는 기법'으로 정의할 수 도 있다. AHP는 의사결정요소들의 속성과 그 측정 척도가 다양한 다기준 의사결정문제에 효과적으로 적용되어 의사결정자가 선택할 수 있는 여러 가지 대안들을 체계적으로 순위를 만들고 그 가중치를 비율척도로 도출하는 방법을 제시한다. 상세한 내용은 <부록 1> 참조.

한 각각의 세부 정책을 쌍대 비교하여 중요도를 조사하였다. 다시 말해서 남북한 해양 접경지역 활용을 위한 정책적 우선순위와 각 순위간의 가중치를 파악하기 위해서 정책과 과제 및 사업을 계층적으로 구조화하여 AHP 분석을 시도하였다.

해양 접경지역을 대상으로 한 정책과 사업 간의 우선순위 분석에 모형의 적용이 가능한 이유는 해양 접경지역의 정책 및 사업을 결정하기 위해서는 종합적, 누적적, 순차적으로 계층적 구조가 존재하고 있기 때문이다. 이때 중요도 평가를 위해서 일관성 비율(Consistency Ratio : CR)을 사용하였다. 해양 접경지역 활용을 위해서 우선 개발과 보전에 대한 의견을 조사하였고 개발과 보전을 구분하여 각각 정책에 대한 사업을 세분화 하여 계층적으로 구조화 하였다. 다음은 우선적으로 추진해야할 해양 접경지역의 정책과 세부 사업의 계층구조 모형이다.



| 그림 6-2 | 남북 해양 접경지역관련 정책의 AHP 계층구조도

이는 빈도 분석을 통해서 정책이나 사업의 개별적인 우선순위는 파악할 수 있지만, 정책과 사업 간의 일관성과 우선순위간의 중요도의 차이정도 여부는 측정할 수 없는 단점을 보완하였다. 다시 말해서 AHP 분석을 통해서 전체 해양 접경지역에 대한 정책간의 우선순위와 더불어 각 정책간의 사업별 우선순위가 일관성을 가지고 선택되었는지에 대한 판단을 함으로써 결과에 대한 신뢰도를 제고하였다. 즉, AHP 분석을 통해 단순히 정책에 대한 의견뿐만 아니라 정책간의 상호 비교가 가능하므로 좀 더 심도 있는 의견의 도출을 유도하였다.

계층적 의사결정 분석에서 일관성 비율을 측정하여 판단의 질을 검사하는 일은 매우 중요하다. 인간의 판단을 기초로 한 쌍대비교가 완벽한 일관성을 갖출 수는 없지만 판단의 일관된 정도를 측정하여 허용수준과 비교해서 판단의 질을 평가할 수 있다. 일관성 비율은 일반적으로 CI값이 0.1 이하일 경우에만 신뢰성이 있다고 판단한다. 한편, 조사 방법으로 전화조사와 메일 발송을 통한 조사를 시행하였다.

3) 설문조사 대상 및 표본 설계

접경지역의 일반 주민과 전문가 집단으로 구분하여 설문을 진행하였다. 표본 수는 지역주민 250명과 전문가 100명을 대상으로 하였는데 지역주민의 경우 접경지역의 인구를 모집단으로 하여 RDD(Random Digit Dial) 방식으로 표본을 추출하였다. 전문가는 중앙부처 공무원, 지자체 공무원, 학계, 연구소, 산업계 등의 북한 전문가 등을 대상으로 하였다. 전문가의 경우 전화 및 우편조사를 병행하여 실시하였다. 조사대상 모집단은 통계청의 인구자료를 활용하였다.

| 표 6-1 | 조사 대상 모집단 분포(통계청 기준)

(단위 : 명)

지역	성별	20대	30대	40대	50대	60대	합계
용진군	남	1,100	1,232	1,464	1,139	874	5,809
	여	814	873	1,072	1,049	1,036	4,844
강화군	남	4,426	4,027	5,513	4,585	4,410	22,961
	여	3,434	3,424	5,205	4,674	4,963	21,700
고성군	남	2,415	2,421	2,865	2,043	1,983	11,727
	여	1,794	1,853	2,386	2,126	2,335	10,494
김포시	남	1,465	1,453	1,658	1,194	839	6,609
	여	1,000	915	1,251	1,017	901	5,084
합계		16,448	16,198	21,414	17,827	17,341	89,228

| 표 6-2 | 조사 대상 표본 틀 최종(모집단 비례할당)

(단위 : 명)

지역	성별	20대	30대	40대	50대	60대	합계
용진군	남	3	3	4	3	3	16
	여	2	3	3	3	3	14
소계		5	6	7	6	6	30
강화군	남	9	10	17	14	14	64
	여	7	9	17	14	14	61
소계		16	19	34	28	28	125
고성군	남	5	6	9	7	6	33
	여	3	5	8	7	6	29
소계		8	11	17	14	12	62
김포시	남	3	4	6	4	2	19
	여	2	3	5	2	2	14
소계		5	7	11	6	4	33
합계		34	43	69	54	50	250

2. 설문조사 내용 및 결과

1) 접경지역의 이미지

현재 남북한 접경지역에 대한 이미지를 조사한 결과 일반인과 전문가 모두 우선적으로 ‘남북한 군사적 긴장 지역’ 이미지를 떠올리고 있는 것으로 조사되었다.

표 6-3 | 접경지역의 이미지

	응답자의 수	남북한 군사적 긴장지역	낙후지역	교류협력 지역	우수자연 생태계 지역	평화 상징지역	합계
전체	350	50.3	24.9	2.6	15.4	6.9	100.0
일반인	(250)	38.8	33.6	3.2	18.8	5.6	100.0
전문가	(100)	79.0	3.0	1.0	7.0	10.0	100.0

일반 지역주민의 경우 지역별로 보면 강화군과 고성군의 경우 ‘낙후지역’이라는 이미지가 가장 강한 것으로 나타났다. 옹진군의 경우 남북 접경지역에 대해 평화를 상징하는 지역 이미지를 가지고 있는 응답자는 전무한 것으로 나타났다.

전문가의 경우 중앙 및 지방정부의 공무원 응답자의 경우 94.7%가 접경지역을 군사적 긴장지역으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

2) 접경지역 개발 전략에 대한 인지

접경지역에서 시군별로 독특한 테마성을 부각하고 기존 관광자원의 정비, 선도사업과 환경보전, 지역민 교류/연계 등의 다양한 개발전략에 대한

인지 여부를 조사한 결과 일반 지역주민과 전문가 모두 ‘조금 알고 있다’는 응답 비율이 가장 높은 것으로 나타났다.

표 6-4 | 접경지역 개발 전략에 대한 인지

	응답자 수	전혀 모름	모름	약간 모름	조금 알고 있음	알고 있음	많이 알고 있음	합계
전체	(350)	22.3	21.7	9.4	32.6	10.6	3.4	100.0
일반인	(250)	26.0	18.8	10.8	30.8	9.2	4.4	100.0
전문가	(100)	13.0	29.0	6.0	37.0	14.0	1.0	100.0

일반 지역주민의 경우 지역별로 김포시 주민의 경우 83.3%의 응답자가 개발전략을 모른다는 부정적인 응답을 하였다. 연령별로는 연령이 높을수록 개발전략에 대해 인지도가 높은 것으로 나타났다.

전문가의 경우 비정부 기관 소속 전문가들의 개발전략에 대한 인지도가 공무원 보다 낮은 것으로 조사되었다.

3) 접경지역의 생활 제약요인에 대한 의견

접경지역의 주민들의 평소에 생활에 있어서 “제약”으로 생각하는 요인들에 대한 의견을 조사한 결과 일반인들은 교육·의료·문화 등의 생활시설이 부족을 가장 큰 제약으로 꼽았고 전문가들은 군사지역으로 각종 규제에 의한 불편을 접경지역 주민 생활에 있어 가장 큰 제약요인이라고 응답하였다.

조사결과를 5점 척도로 환산하여 평균값과 표준편차를 산출한 결과 다음과 같다. 점수가 높을수록 질문에 대한 긍정적인 응답을 나타낸다.

| 표 6-5 | 접경지역 제약요인에 대한 의견에 대한 평균 값

제약요인	전체 (표준편차)	일반인 (표준편차)	전문가 (표준편차)
1) 생계수단이 부족한 편이다.	3.32 (1.11)	3.27 (1.15)	3.42 (0.92)
2) 자연환경이 보호·관리되지 못한다.	2.49 (1.19)	3.05 (1.21)	2.49 (1.03)
3) 지뢰지역 방치 등의 안전문제가 존재한다.	4.13 (1.31)	2.86 (1.30)	4.13 (0.79)
4) 군사지역으로 각종 규제에 불편을 겪는다.	4.32 (1.14)	3.54 (1.25)	4.32 (0.62)
5) 인접 시·군간 연계교통이 미흡하다.	3.86 (1.10)	3.56 (1.17)	3.86 (0.83)
6) 교육·의료·문화 등의 생활시설이 부족하다.	4.13 (1.06)	4.10 (1.17)	4.13 (0.81)

생계수단의 부족에 대해서는 일반 지역주민과 전문가 모두 ‘대체로 그렇다’는 의견의 비중이 높은 것으로 조사되었다. 자연환경이 보호·관리가 부실한지에 대해서는 일반인의 경우 ‘대체로 그런 편’이라는 의견이 지배적이었으나 전문가의 경우 ‘그렇지 않다’라는 의견의 비중이 높아 양 집단 간의 차이를 보이고 있다. 접경지역에 지뢰지역 방치 등의 안전문제 존재에 대해서는 일반인과 전문가 모두 ‘대체로 그런 편’이라는 의견을 보였다. 군사지역으로 각종 규제에 인한 불편에 대해서도 마찬가지로 일반인과 전문가 모두 ‘대체로 그런 편’이라는 의견을 보였다. 인접 시·군간 연계교통 부족에 대해서도 모두 ‘대체로 그런 편’이라는 의견을 보였다. 교육·의료·문화 등의 생활시설이 부족에 대해서는 일반 지역주민의 경우 ‘매우 그렇다’라는 의견이 지배적인 반면 전문가들은 ‘대체로 그런 편’이라는 의견의 비율이 높은 것으로 나타났다.

4) 개발 분야에 대한 의견

남북한 해양 접경지역을 남과 북이 공동으로 개발 할 경우, 개발 분야를 산업단지 개발, 관광단지 개발, 수산 및 가공단지 개발, 물류 서비스 단지 개발, 국제비즈니스 단지 개발로 다음과 같이 설정하여 부문별 협력 분야를 상호 비교한 결과 전체적으로는 관광단지 개발이 가장 중요하고 다음으로 국제비즈니스 단지 개발, 물류서비스 단지 개발, 수산 및 가공단지 개발, 산업단지 개발 순으로 나타났다.

일반 지역주민의 경우 관광단지 개발, 국제비즈니스 단지 개발, 수산 및 가공단지 개발, 물류서비스 단지 개발, 산업단지 개발 순으로 응답하였다. 전문가의 경우 남북한 해양 접경지역을 개발우선 순위를 물류서비스 단지 개발이 가장 우선적으로 바람직하고 다음으로 관광단지, 수산 및 가공단지, 국제비즈니스 단지, 산업단지 순으로 중요하다고 응답하였다.

표 6-6 | 개발 분야에 대한 의견(전체)

구분	중요도					CI	RI	CR
	산업단지 개발	관광단지 개발	수산 및 가공단지 개발	물류서비스단지 개발	국제비즈니스 개발			
전체	0.124	0.260	0.195	0.202	0.219	0.0022	1.120	0.2%
일반인	0.127	0.278	0.188	0.181	0.226	0.0016	1.120	0.1%
전문가	0.116	0.214	0.211	0.260	0.199	0.0085	1.120	0.8%

CI : 일치성지수

RI : 임의지수

CR :일치성 비율은 설문에 응한 응답자의 일치성이 임의적인 응답의 일치성과 얼마나 차이가 나는지 보여준다. CR이 10% 이하이면 양호하게 응답한 것으로 간주된다.

5) 해양 접경지역의 환경보전 세부 방안에 대한 의견

남과 북이 공동으로 남북한 해양 접경지역에 대한 환경보전을 추진한다면, 세부 방안으로 현재 상태로 보전, 갯벌 보전, 해양오염 방지 협력, 해양생물 보전지역 설정, 해양생태 남북 공동연구소 건립을 추진할 수 있다. 상대적인 중요도를 평가한 결과 해양오염방지가 가장 중요한 방안으로 채택 되었고 다음으로 해양생물보전지역, 갯벌보전, 해양생물자원조사, 현재 상태로 보전한다는 순으로 중요하다고 응답하였다.

표 6-7 | 해양 접경지역의 환경보전 세부 방안(전체)

구분	중요도					CI	RI	CR
	현재상태 보전	갯벌 보전	해양생 물자원 조사	해양오 염방지	해양생 물 보전지 역 조성			
전체	0.120	0.176	0.168	0.269	0.267	0.0136	1.120	1.2%
일반 인	0.133	0.178	0.158	0.276	0.255	0.0123	1.120	1.1%
전문 가	0.091	0.167	0.193	0.248	0.301	0.0184	1.120	1.6%

CI : 일치성지수 / RI : 임의지수

CR : 일치성 비율은 설문에 응한 응답자의 일치성이 임의적인 응답의 일치성과 얼마나 차이가 나는지 보여준다. CR이 10% 이하이면 양호하게 응답한 것으로 간주된다.

6) 해양 접경지역에 대한 남북협력 방안

다음은 남북한 해양 접경지역에서 남북이 협력할 수 있는 분야를 환경·생태 협력, 해양관광협력, 해양산업협력, SOC협력 등으로 설정하였다. 부문별 협력 분야에 대해 상대적인 중요도를 평가한 결과 전체적으로 SOC 협력이 가장 중요하다는 응답을 하였다. 그리고 다음으로는 환경생태 협력, 해양관광 협력, 해양산업 협력이 중요한 것으로 조사되었다.

| 표 6-8 | 해양 접경지역에서 남북 협력 가능 분야(전체)

구분	중요도				CI	RI	CR
	환경생태 협력	해양관광 협력	해양산업 협력	SOC협력			
전체	0.242	0.240	0.216	0.301	0.0011	0.9000	0.1%
일반인	0.232	0.255	0.206	0.306	0.0019	0.9000	0.2%
전문가	0.267	0.207	0.241	0.285	0.0001	0.9000	0.0%

CI : 일치성지수/ RI : 임의지수

CR : 일치성 비율은 설문에 응한 응답자의 일치성이 임의적인 응답의 일치성과 얼마나 차이가 나는지 보여준다. CR이 10% 이하이면 양호하게 응답한 것으로 간주된다.

7) 해양 접경지역의 해양산업 세부 분야에 대한 의견

남북한 해양 접경지역의 공동 활용을 위한 해양산업분야의 세부 사업들이다. 사업별 협력 분야를 비교한 결과 공동어로 사업이 가장 중요한 것으로 조사되었다. 일반인은 공동어로, 해양바이오 산업단지 조성, 조선 산업 특구 조성, 한강하구 공동이용 사업 순으로 중요한 것으로 응답한 반면, 전문가들은 공동어로사업과 한강하구 공동 이용 사업의 거의 비슷한 수준으로 중요하다고 응답하여 차이를 보이고 있다.

| 표 6-9 | 해양 접경지역의 해양산업 세부 분야(전체)

구분	중요도				CI	RI	CR
	해양바이오산업 단지 조성	공동어로 사업	조선산업 특구 조성 사업	한강하구 공동이용 사업			
전체	0.237	0.304	0.236	0.223	0.0013	0.9000	0.1%
일반인	0.258	0.314	0.224	0.203	0.0007	0.9000	0.1%
전문가	0.198	0.276	0.252	0.274	0.0051	0.9000	0.6%

8) 해양 접경지역의 해양관광 세부 분야에 대한 의견

북한 해양 접경지역의 공동 활용을 위한 해양관광분야의 세부 사업들이다. 사업별 협력 분야를 상호 비교 한 결과 일반인과 전문가의 의견이 차이를 보이고 있다. 일반 지역주민의 경우 갯벌 체험장 조성 및 운영이 가장 중요한 것으로 조사되었고 다음으로 금강산 관광 연계사업, 해양공원 조성사업, 해양크루즈 사업 순으로 나타났다. 일반인은 해양공원조성이 금강산 관광 연계사업 보다 중요하다고 응답한 반면 전문가들은 금강산관광과 연계하여 사업을 추진하는 것이 상대적으로 가장 바람직하다고 응답하였다.

| 표 6-10 | 해양 접경지역의 해양관광 세부 분야(전체)

구분	중요도				CI	RI	CR
	해양크루즈 사업	해양공원 조성사업	금강산 관광연계사업	갯벌 체험장 조성 및 운영			
전체	0.152	0.266	0.270	0.312	0.0026	0.9000	0.3%
일반인	0.160	0.274	0.252	0.315	0.0017	0.9000	0.2%
전문가	0.133	0.250	0.314	0.303	0.0055	0.9000	0.6%

9) 해양 접경지역의 SOC 세부 분야에 대한 의견

다음은 남북한 해양 접경지역의 공동 활용을 위한 SOC분야의 세부 사업들이다. 세부 사업을 비교한 결과 전문가들은 수산업 특구 조성을 가장 중요한 사업으로 선택하였고 일반 지역주민들은 첨단단지조성(나들섬사업) 사업을 가장 중요하다는 의견을 보였다.

표 6-11 | 해양 접경지역의 SOC 세부 분야(전체)

구분	중요도				CI	RI	CR
	서해접경 도서의 항만물류 정비사업	남북 연육교 (강화-개풍) 건설사업	첨단산업 단지조성	수산업 특구 조성			
전체	0.210	0.233	0.261	0.296	0.0034	0.9000	0.4%
일반인	0.195	0.235	0.286	0.284	0.0033	0.9000	0.4%
전문가	0.248	0.224	0.203	0.324	0.0044	0.9000	0.5%

10) 성공가능성이 높은 사업 분야에 대한 의견

해양 접경지역을 기반으로 남북 협력 사업을 추진할 경우 가장 성공 가능성이 높은 사업 분야에 대한 의견을 조사한 결과 일반 지역주민과 전문가 모두 관광협력이 가장 우선적으로 추진되어야 한다고 응답하였다.

표 6-12 | 성공 가능성이 높은 사업 분야에 대한 의견

	응답자의 수	관광 협력	수산 협력	물류 단지 조성	항만 개발	산업 (제조업) 단지 조성	기타	무응답	합계
일반인	(250)	41.2	14.4	8.4	8.8	22.0	3.6	1.6	100.0
전문가	(100)	35.0	23.0	9.0	5.0	22.0	6.0		100.0

11) 접경지역 관련 사업 부진 이유에 대한 의견

그동안 남북 접경지역과 관련된 사업이 부진한 이유에 대해 일반인의 경우 북한의 태도를 가장 중요한 원인으로 선택하였으나, 전문가의 경우

남남 갈등을 주요한 원인으로 생각하는 것으로 나타났다.

| 표 6-13 | 접경지역 관련 사업 부진 이유에 대한 의견

	응답자의 수	북한의 태도	남남 갈등	국제사회의 압력	남북의 관심부족	기타	합계
일반인	(250)	49.2	23.2	8.4	17.2	1.6	100.0
전문가	(100)	36.0	52.0	1.0	6.0	5.0	100.0

3. 소결 및 설문 결과의 시사점

본 설문조사 결과 남북 해양 접경지역에 대한 이미지는 군사 긴장 지역으로 인식되고 있고 해양 접경지역에 대한 개발에 대해서 응답자들은 모르고 있다는 부정적인 의견이 우세한 것으로 나타났다.

한편 AHP 조사결과 남북 해양 접경지역은 보전보다 개발이 필요하다는 의견이 우세한 것으로 나타났고, 개발을 할 경우 관광단지로 개발하는 것이 가장 바람직한 것으로 조사되었다. 또한 접경지역에서의 남북협력은 SOC 개발 협력을 우선적으로 해야 하고 특히 수산업특구 조성이 중요한 것으로 분석되었다.

이상의 조사결과를 바탕으로 다음과 같은 시사점을 도출 할 수 있다. 첫째, 남북 해양 접경지역에 대한 정책을 추진하기 위해서는 무엇보다 군사적으로 긴장지역이라는 이미지를 쇄신하고 동시에 교육문화 시설 등 생활관련 기반시설을 확충하는 것이 동 지역에 대한 부정적인 이미지를 개선 할 것으로 판단된다.

둘째, 남북 해양 접경지역에 대한 개발과 보전에 대한 정책의 우선순

위는 좀 더 심도 있는 조사 분석이 필요하다. 본 연구에서 시도한 설문조사는 조사대상도 한정되어 있고 의견조사 분석 방법도 단순 빈도에 그치고 있으므로 정교한 조사 분석을 통해 충분한 분석이 이루어져야 할 것이다.

셋째, 남북 해양 접경지역 개발을 위해서는 우선적으로 수산업관련 사업을 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이는 동 지역 개발을 위해 관광단지를 조성하고 구체적으로는 갯벌 체험장을 조성하는 것이 최우선 사업으로 선택되었고 동시에 남북협력 우선사업으로 공동어로 등을 추진하는 것이 바람직하다는 의견이 지배적인데 기인한다.

넷째, 일반인과 전문가의 의견이 차이를 보이고 있는 분야⁵⁵⁾에 대해서는 좀 더 심도 있는 분석이 필요하다. 일반적으로 전문가의 경우 일반인과 비교하여 상대적으로 세부적인 정보를 얻고 있다는 점을 고려해야 한다.

마지막으로 본 조사의 한계점을 지적하면 다음과 같다.

첫째, AHP분석에 있어서 사전적으로 남북 해양 접경지역에 대한 정책과 사업을 조사한 후 이를 바탕으로 정책과 사업간의 우선순위를 결정하는 것이 좀더 정확한 정책과 사업을 도출할 수 있지만, 아직 해양 접경지역에 대한 인지 및 인식이 부족한 관계로 연구자가 정책 대안을 제시함으로 써 정책과 사업 대안이 부족할 여지를 남겼다.

둘째, AHP분석의 궁극적인 목적은 정책의 우선순위를 분석하고 이들 정책의 타당성을 평가하는 것이지만 본 연구에서는 타당성 평가는 수행하지 못하였다. 이는 본 설문에서 제시된 정책 대안들이 현재 추진되어야 할 정책이 아니라 가능성이 있는 대안이므로 구체적인 정책별 가중치를 구하지 못한데 기인한다.

셋째, 본 설문은 남북협력과 관련된 의견을 구하는 것임에도 불구하고

55) 예를 들어 남북 SOC 협력의 세부 사업에 대해 일반인은 첨단산업단지 건설을 우선사업으로 선택한 반면 전문가들은 수산업특구 조성을 우선사업으로 선택하였다.

북한 지역주민에 대한 의견을 반영하지 못하였으므로 실제 정책 추진에 있어서는 이를 보완하는 방안을 마련해야 한다.



| 그림 6-3 | 설문조사 결과 종합

제 7 장 남북한 해양 접경지역 활용을 위한 정책방향과 과제

1. 남북한 해양 접경지역 활용을 위한 정책목표와 방향

1) 남북한 해양 접경지역의 활용 목표

남북한 해양 접경지대 활용을 통해 추구해야 하는 기본적 목표는 남북한 해양 접경지역이 한반도에서 주민들의 새로운 삶의 공간이 되도록 하는 것이다. 삶의 공간이란 주거생활을 비롯하여 생산, 소비가 이루어지고 문화가 있는 곳이다.

이를 위해서는 남북한 해양 접경지역은 남한과 북한의 주민이 언제든지 출입할 수 있는 ‘자유로운 공간’이어야 하고, 정치적으로도 자유가 보장되어야 한다. 즉 남북한 해양 접경지역은 남북한 주민이 공존하고 상생할 수 있는 ‘소통의 인터페이스(interface)’가 되어야 하고, 전세계 사람들이 함께 할 수 있는 ‘공존의 공간’이 되어야 한다. 물론 제3국의 국민들도 언제든지 방문할 수 있는 ‘한반도의 새로운 게이트웨이(gateway)’가 되어야 한다.

더 나아가 남북한 해양 접경지역은 이념을 초월하여 협력하고 함께 발전하는 인류의 희망을 발견할 수 있는 화해와 평화의 특구가 되어야 한다. 이를 통해 남북한 해양 접경지역은 ‘세계로 열린 공간(Port of the World)’으로 발전해야 한다.

이와 같이 남북한 해양 접경지역은 남한과 북한의 주민이 함께 만나서 생활할 수 있는 ‘새로운 삶의 터전’이 되어야 한다. 남북한 해양 접경지역은 기존의 산업단지나 물류단지, 그리고 관광단지의 개념을 뛰어넘어 한반도에서 새로운 ‘경제 르네상스’가 이루어지는 공간이 되도록 해야 한다.

2) 남북한 해양 접경지역의 활용 방향

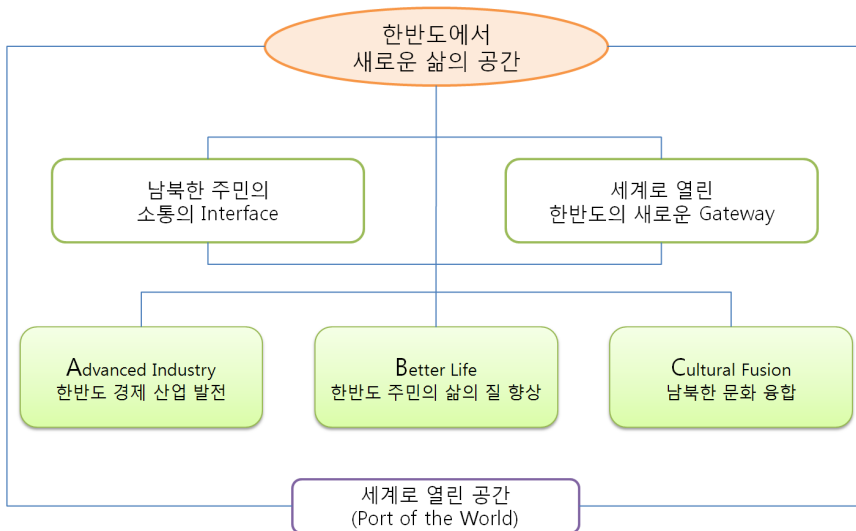
남북한 해양 접경지역은 다음과 같은 방향으로 활용해 나가야 한다.

첫째, 남북 해양 접경지역은 경제 및 산업 발전이 가능해야 한다. 남북 해양 접경지역을 통해 산업간 시너지 효과가 나타나고, 지역내 파급효과가 극대화되고, 혁신역량이 강화되도록 해야 한다.

둘째, 남북한 주민들이 모이고 삶의 질이 향상될 수 있어야 한다. 청정한 자연 환경이 보호되어 지역민에게 건강한 삶이라는 가치를 안겨주고 이러한 가치가 지속되는 공간이 되어야 한다.

셋째, 다양한 문화가 조화되는 공간으로 발전해야 한다. 남북한 주민 및 전세계인들이 화합하고 다양한 문화가 교류되는 공간이 되도록 해야 한다.

이를 통해 한반도 전체의 경제와 산업이 발전하고, 삶의 질은 획기적으로 향상되고, 남·북한 및 전세계의 문화가 조화를 이루어 나갈 수 있는 공간으로 창조되어야 한다.



| 그림 7-1 | 남북한 해양 접경지역 발전목표와 방향

3) 해양 접경지역 활용을 위한 전제

남북한 해양 접경지역 활용을 위해서는 다양한 의견의 수용하고, 또 환경문제와 홍수대책 등을 마련해야 한다. 이하에서는 남북한 해양 접경지역의 공동활용을 위해 우선적으로 필요한 내용을 정리했다.

첫째, 서해평화공원이나 나들섬 구상 등 남북협력사업을 추진하기 위해서는 국민들의 의견이 매우 중요하다. 그 동안 대북사업에 대해 퍼주기 논란⁵⁶⁾도 있었고, 또 원활한 사업추진을 위해서는 국민들의 지지가 필요하기 때문에 의견조사 및 수렴 절차가 반드시 필요하다.

따라서 나들섬 사업을 포함하여 남북협력 사업을 추진하기 위해서는 국민들의 의견을 충분히 듣고 적극적으로 수용할 필요가 있다. 기존의 남북한 협력사업이 남한 국민들에 대한 설명부족과 이로 인한 지지가 부족했기 때문에 지속성을 갖지 못하고 있다는 점을 교훈으로 삼아야 한다. 특히 신정부 들어 추진하는 신규사업에 대해서도 기존의 정책적 오류를 반복하지 않기 위해서는 국민들의 의견을 철저히 수렴하는 절차를 마련하고 또 반영해야 한다.

둘째, 이와는 별도로 남북협력사업은 북한측의 의견도 중요하다. 남북한 협력사업은 남한 단독의 사업이 아니라 북한과 함께 하는 사업이기에 당연히 북측의 의견을 들어야 하고 공동으로 추진해야 한다. 그러나 그 동안의 남북협력사업은 북측의 의견 수용이 부족했다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 물론 남북협력사업 추진단계에서 북측이 합의한 내용을 위반하고, 북한내부 여건 미형성으로 추진하지 못한 사례도 많다. 그럼에도 불구하고 한반도 전체를 대상으로 하는 국토종합계획이나 중장기 물류계획 등은 북

56) ‘퍼주기’는 적절한 표현이 아니라는 지적이 많다. 퍼주기라는 용어 자체가 과학적인 근거에 의한 것이らが 보다 정치적 공세용으로 사용되고 있으며 같은 민족간의 인도적인 지원을 폄하하는 용어라는 지적도 있다.

한의 의견을 적절하게 수용하지 못했다는 지적이 있다.

따라서 남북한 해양 접경지역의 공동 활용을 위해서는 북한의 의견을 파악하고 협의하는 방안을 마련해야 한다. 나들섬을 포함하여 서해평화공원 사업은 기본적으로 북한의 동의가 없으면 추진이 불가능한 사업이기 때문이다. 기존의 남북한 협력사업의 대부분은 북한과 의사보다는 남측의 이해에 따라 추진된 사업이 많았기에 향후에는 북한의 이해를 반영하여 사업을 추진해야 성공 가능성이 높다.

셋째, 환경문제에 대한 전문가 및 시민·환경단체의 의견을 수용하고 갈등을 해소한 후 개발을 추진해야 한다. 특히 서해안 갯벌에 대한 가치를 인정하고 이를 보존하는 형태로 개발을 검토해야 한다.

넷째, 나들섬 개발과 관련하여 현지 주민의 생활공간이 침해되지 않도록 하고, 불가피하게 침해가 발생할 경우 현재 여건보다 양호한 생활 여건을 보장해야 한다.

다섯째, 나들섬 개발에 따른 한강 하구 홍수문제를 현대 토목기술을 이용하여 완전히 해결한다.

여섯째, 나들섬 개발과 관련하여 남북한의 정치적 입장을 조율하여 이와 관련한 분쟁이 발생하지 않도록 합의하고 추진해야 한다.

일곱째, 나들섬 개발과 관련하여 특정 사업자의 배타적 이용권을 인정하지 않고 남북한의 사업자가 공동으로 참여하는 형태로 추진한다.

2. 남북한 해양 접경지역 활용을 위한 정책과제

1) 서해안 해양 접경지역

(1) 서해안 해양 접경지역 교류협력 여건

서해안 해양 접경지역은 북방한계선(NLL)을 중심으로 한 남북한 해상 군사분계선 주변지역으로 남쪽의 경우 일정지역까지를 어로금지구역으로 설정하여 어선의 접근을 통제하는 육상의 민통선의 역할을 수행하고 있다. 이 지역은 서해에서의 군사적 긴장상태를 평화적으로 해결할 수 있도록 어업의 공동관리 방안의 모색이 가능한 지역이다. 그리고 군사전략적으로는 서해해상에서의 북한 군사활동을 차단함으로써 서해 제해권을 장악하고 나아가 수도권과 서해안지역의 도서 및 연안방어에 중대한 역할을 한다.

환황해경제권 차원에서 서해안 해양 접경지역은 북한의 평양·남포권과 남한의 수도권, 중국의 청도, 천진, 대련 등 중국의 황해연안 경제특구 지역과의 교류협력이 가능한 지역이다.



| 그림 7-2 | 서해안 남북 해양 접경지역 지도

(2) 단계별 추진과제

① 1단계 : 해양평화지대 지정 및 해양자원 보전사업 추진

가. 해양평화지대 지정의 필요성

남북한 해양 접경지역은 갈등이 많고 긴장도가 많은 곳이다. 국가간 갈등·분쟁지역에 해양평화지대를 지정·관리함으로써 정치·군사 갈등을 완화하고 평화를 정착시킨 사례는 많다. 그리고 접경연안에 해양평화공원을 지정·관리함으로써 해양 자원 및 생태계를 보호할 수 있다. 또한 접경지역에 해양평화협력특별지대를 설치함으로써 지역 및 국가 경제발전에 기여할 수 있다.

남북한 해양 접경지역의 평화지대 설치에 참고할 수 있는 사례는 홍해 해양평화공원에서 찾을 수 있다. 해양평화공원(Red Sea Marine Peace Park)은 1950년대부터 갈등이 있었던 이스라엘과 요르단 사이의 접경수역인 아카바 만(Gulf of Aquba)에 위치하고 있다. 아카바 만은 이스라엘과 요르단간의 접경지역에 위치하고 있어 경제적·군사적 측면에서 그 이용가치를 둘러싸고 갈등이 심하였고, 그 갈등은 1956년과 1967년의 제2차, 제3차 중동전쟁으로 표출되기도 하였다.

이스라엘과 요르단 사이의 분쟁과 갈등을 해결하기 위한 노력 결과 1994년에 요르단-이스라엘 평화협정(The Jordan-Israel Peace Treaty)이 서명·체결되었다. 여기에서 아카바 만에 현존하는 무력 철수(제3조), 아카바 만 항행의 안전·자유보장(제14조), 관광증진을 위한 공동 협력(제17조), 환경 보호 및 개선(제18조), 에너지 공동 이용(제19조), 그리고 아카바/아일랏 공동개발(제22조), 아카바 만의 환경개선과 산호초 보호를 명시하고 있다.

나. 해양평화지대 설치 기본 구상

해양 평화지대 설치를 위한 개괄적 구상은 다음과 같다.

o 해양평화지대 설치사업 추진개요

- 위치 : 서해안 남북 접경지역
- 사업기간 : 2011~2012년

o 해양평화지대 지정을 위한 세부사업

- 해양평화지대 지정을 위한 남북한 및 국제기구의 컨소시엄 구성
- 해양평화지대 지정을 위한 남북한 공동연구 1단계 사업(해양평화지대 지정, 운영방안) 추진
- 세계해양평화기구(WOPO) 설립 추진

② 해양생태자원 보전 및 관리사업

해양생태자원 보전 및 관리를 위해 1차 사업으로 해안생태공원 공동조사를 실시해야 한다. 즉 남북 접경지역의 다양한 생태자원을 파악하고 보전방안을 수립하기 위해 남북한 공동조사가 필요하다. 그리고 2차로 서해연안 접경생물권 보전지역을 설정해야 한다. 한강하류에서 서해연안에 이르는 접경생물 권보전지역 설정으로 국제적 관심을 유도하고, 선박조난 및 해양오염의 공동대처가 필요하다. 3차로 생태공원 및 박물관 등을 설치한다. 즉 해양자원의 보전과 관광자원화를 위한 해양생태공원 및 박물관 설치가 필요하다.

표 7-1 | 서해안 남북 해양 접경지역 해양생태자원 보전 및 관리 사업 추진방안

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

② 2단계 : 국제관광지 개발 및 생활권 협력 사업 추진

가. 국제관광지 개발

가) 필요성

남북한 해양 접경지역에는 갈등지역의 공동사업으로 가장 적합한 관광 산업 개발을 통한 긴장 완화가 필요하다. 남북한의 갈등과 긴장이 가장 첨예한 지역을 관광지로 지정함으로써 화해와 협력의 무드를 조성하는데 일조할 수 있을 것으로 기대된다.

미래의 관광수요에 부응할 수 있는 복합적, 생태적 휴양기능 부여로 서해안 남북 해양 접경지역을 한반도 관광 거점지역으로 개발해야 한다. 즉 국제적인 해양 관광단지로 조성하여 남북한 경제 활성화에 도움이 되도록 한다.

나) 사업개요

국제 관광지 설치를 위한 개괄적 구상은 다음과 같다.

o 국제관광지 설치사업 추진개요

- 위치 : 서해안 해양 접경지역 일대
- 사업기간 : 2013~2014년
- 주요시설 : 바다표범서식공원, 해양생태박물관, 갯벌체험문화관, 해양문화전시관, 마리나, 아쿠아리움, 크루즈선 접안을 위한 해상구조물

o 세부사업

- 서해안 해양 접경지역 관광지 개발을 위한 남북한 공동 기본계획 수립 연구
- 사전 환경성 검토 협의
- 테마관광지 개발계획 수립
- 관광지 지정 및 개발

나. 관광 및 자원협력사업

관광 및 자원협력사업을 위해 1차 사업으로 관광자원의 공동조사를 실시해야 한다. 즉 남북 접경지역에서 서해도서와 북한의 연안지역에 있는 다양한 관광자원의 공동조사 실시가 필요하다. 그리고 2차로 해상 관광자원의 해상 관광자원의 연계 개발이 필요하다. 한강하류에서 백령도와 북한의 장산곶에 이르는 다양한 생태자원과 역사유적지 온천 등의 관광자원을 연계개발할 필요가 있다. 3차로 해저자원공동탐사 및 전력개발 사업이 필요하다. 대륙붕이 형성된 서해안 해저자원을 공동탐사개발하고, 전력이 부족한 연안지역에 풍력 등 친환경 전력개발을 위한 협력이 가능하다.

【표 7-2】 서해안 남북 해양 접경지역 관광 및 자원협력 사업 추진방안

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

다. 생활권 협력 사업 추진방안

생활권 협력사업 추진을 위해 1차 사업으로 해상교통망 연결 사업을 추진한다. 즉 남북해운합의서에 근거하여 백령도와 몽금포, 연평도와 해주 간 정기여객선을 운항한다. 그리고 2차로 연육교를 설치한다. 강화군 교동도에서 황해도 연백지역간(2.5km), 강화군 철산에서 개풍군 해창간 연육교(1.5km) 설치가 주요 사업이다. 3차로 공동시장 개설 및 의료서비스 협력사업을 전개한다. 즉 물자교류를 위한 상설 공동시장을 상호개설하고 긴급의료서비스 협력방안을 마련한다.

|표 7-3| 서해안 남북 해양 접경지역 생활권 협력사업 추진방안

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

③ 3단계 : 경제산업특구 물류단지 개발

가. 필요성

우리나라 기업의 해외 진출이 많은 중국에서 외자기업에 대한 정책변화와 임금상승으로 새로운 산업단지 개발이 필요하고, 개성공단의 물류부문 문제점 해결을 위한 물류단지 개발이 필요하다. 남한의 자본과 기술, 북한의 노동력, 한반도의 지정학적 잇점을 결합할 수 있는 서해안 해양 접경지역 일대를 세계적인 산업단지로 개발하고 이를 활용하여 남북한의 지속적 경제발전에 기여토록 한다.

나. 사업개요

산업 및 물류단지 건설을 위한 개괄적 구상은 다음과 같다.

o 산업 및 물류단지 사업 추진개요

- 위치 : 서해안 해양 접경지역 일대
- 사업기간 : 2015~2020년
- 주요시설 : 수산물 가공단지, 경공업(섬유, 피혁, 신발 등) 임가공단지, 첨단기계(시계, 전자부품 등) 산업단지, 물류단지

o 세부사업

- 산업단지 및 물류단지 개발을 위한 남북한 공동 기본계획 수립 연구

- 사전 환경성 검토

④ 4단계 : 해상신도시 개발

가. 필요성

통일시대에 대비하여 남북한 주민이 공동으로 생활할 수 있는 생활특구 개발, 운영을 통해 통일에 대비한 다양한 문제를 예견하고 해결방안을 공동으로 모색한다. 특히 이를 통해 통일시대의 남북한 주민간 문화적 충격을 축소하고 이해를 제고하는데 목적을 둔다. 그리고 수도권외 과밀화 문제 해소에도 많은 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

나. 사업개요

해상신도시 개발을 위한 개괄적 구상은 다음과 같다.

o 해상신도시 개발 사업 추진개요

- 위치 : 서해안 교동도 일대
- 사업기간 : 2020~2025년

o 산업 및 물류단지 사업 추진개요

- 주요시설 : 주거시설, 리조트 시설, 교육시설, 의료시설, 국제기구 사무단지, 레저 및 휴양시설, 대형 문화예술센터, 대형 쇼핑센터, 공항(또는 인천 영종도로 연결하는 고속도로)
- 유사사례 : 네덜란드 알미어시도 : 암스테르담 동쪽 25km 떨어진 곳에 5,000만평을 매립하여 130여개 기업 입주

(3) 서해안 해양 접경지역 권역별 주요기능 및 시설

서해안 남북 해양 접경지역을 주요 권역별로 구분하여 향후 남북한 협력사업의 주요기능과 필요시설을 정리하면 다음 <표>와 같다.

먼저 백령권역은 관광·수산업협력, 인적교류(출입·통관·검역), 학

술·기술교류, 문화·역사교류, 해양 생태연구 등이 가능하다. 이를 위해 수산물 가공 및 유통센터, 문화·역사 연구소, 관광객 출입국 심사시설, 이산가족 면회소, 해양생태·박물관, 바다목장화, 종합상설시장 등의 시설이 필요하다.

연평권역은 수산업·물류유통협력, 인적 교류(출입·통관·검역), 선박 수리 등이 가능하다. 이를 위해 수산물 가공 및 유통센터, 이산가족 면회소, 선박 수리센터, 바다목장화, 종합상설시장 등의 시설이 필요하다.

교동권역은 농업·수산업협력, 인적교류(출입·통관·검역), 생태연구, 물류유통 등이 유력하고, 이를 위해 농·수산물가공 및 유통센터, 이산가족 면회소, 생태·환경연구소, 농업기술 및 교류협력센터 등의 시설이 필요하다.

해주권역은 종합교류협력, 인적교류(출입·통관·검역), 물류유통, 산업연계(수산업), 의료협력 등이 요구된다. 필요한 시설은 종합물류센터, 이산가족 면회소, 종합병원, 수산업 연구센터 등이다.

표 7-4 | 서해안 남북 해양 접경지역 권역별 주요기능 및 시설

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



그림 7-3 | 서해안 남북 해양 접경지역 협력사업 (종합)

2) 동해안 해양 접경지역

(1) 동해안 해양 접경지역 교류협력 여건

남북접경지역에서의 교류협력사업이 지속적으로 추진됨에 따라 군사적으로 긴장이 고조되었던 지역이 화해와 협력지역으로 바뀌어가고 있으나(또 화해와 협력지역이 긴장관계를 가지기도 하지만), 동해안의 해양 접경지역은 남북한 교류협력을 활성화시키기 위한 체계적인 준비가 미진한 상태이다.

남북교류협력 사업이 실행되고 있는 금강산·설악산 주변의 동해연안남북접경지역에 대한 협력사업 추진 방안이 수립되지 않고 있어 남북경협활성화 시대를 대비한 종합적이고 체계적인 발전방안의 마련이 필요한 실정이다.

4차 국토종합계획수정계획(2006~2020)에서 접경지역 협력사업의 추진

을 통한 평화벨트 구축이 한반도의 평화와 번영을 위한 주요 목표로 설정됨에 따라 이를 달성하기 위한 남북한 접경지역내 주요지역별 구체적인 협력방안 마련의 필요성이 높아지고 있다.



그림 7-4 | 동해안 남북 해양 접경지역 협력사업 대상지역

동해안 해양 접경지역은 남북관계에서 다음과 같은 특징을 갖는다. 먼저, 환동해 경제권 형성 측면에서 북한의 원산과 남한의 속초, 강릉시는 중국, 러시아, 일본 등과의 환동해경제권 형성의 중심적인 위치로 발전할 가능성이 있다.

남북교류협력 측면에서 설악산, 금강산의 자연경관을 이용한 관광협력 사업, 동해연안의 수산협력 및 항만의 공동이용, 정주환경개선에 따른 공동

생활권 형성이 요구된다.

남북한 군사대치 측면에서는 동해북방한계선 (NLL)은 육상의 군사분계연장선 (Military Demarcation Line Extension)을 기준으로 남북한 쌍방이 군사적으로 대치하고 있다.

(2) 주요 사업별 추진방안

① 환동해 크루즈 관광사업을 통한 남북한 관광 추진

그 동안 우리나라에서 판매된 크루즈 상품을 보면 대부분 Fly & Cruise 방식이고, 국내 항만을 기항지로 하는 상품은 많지 않았다. 우리나라 항만에서 승선이 가능했던 크루즈 상품은 현대그룹의 금강산관광 유람선, 스타 크루즈사 크루즈 상품⁵⁷⁾, 팬스타 크루즈사의 부산항 주말 크루즈 상품⁵⁸⁾, 코스타 크루즈사의 상해/한국/일본 크루즈⁵⁹⁾, 로얄 캐리비언사의 한중일 아시아 크루즈 상품⁶⁰⁾ 등이 대표적이다. 이 중 스타 크루즈사와 로얄 캐리비언사의 상품은 동북아와 한반도를 연계한 대표적인 상품에 해당한다.

그리고 최근에는 강원도 항만을 중심으로 하는 환동해 세미크루즈(크루즈훼리) 항로가 다양하게 나오고 있다. 동북아훼리와 DBS크루즈훼리가

57) 스타 크루즈사는 2000년 3월부터 토러스 호, 에이리스 호, 슈퍼스타 제미니호 등을 투입하여 평택항을 기점으로 중국 Yantai 및 일본 가고시마, 나가사키를 운항했으나, 당시 발생했던 SARS 등의 영향을 상품판매가 지속되지는 못했다.

58) 팬스타 크루즈 상품은 전통적인 국제 크루즈가 아니었지만, 기존의 유람선과는 차별화된 서비스(숙박, 선내 공연 등) 제공했고 우리나라에서 크루즈관광의 발전 가능성을 보여주었다는데 의미가 있다. 상세한 내용은 최재형, “팬스타 크루즈 경과를 통해 본 한국의 크루즈 산업”, 『크루즈 관광산업 발전기반 조성방안 워크숍 자료집』, 한국해양수산개발원, 2006. 10월 참조.

59) 코스타 크루즈사는 2008년 8월에 인천-상해-제주도-후쿠오카-가고시마-상해-인천을 연결하는 5박 6일 패키지 상품을 판매하였다. 이 상품은 상해-제주도는 선박이동을 했지만, 인천-상해는 항공기를 이용하는 Fly & Cruise 형식으로 판매되었다.

60) 로얄 캐리비언사는 지난 4월에 인천(한국)→상하이(중국)→해상→후쿠오카(일본)→부산(한국)→해상→상하이(중국)→인천(한국)을 연결하는 5박 6일 상품을 일시적으로 판매한 적이 있다.

운항하는 항로가 이에 해당한다. 전자의 경우 속초항을 베이스로 하는 항로로 동북아훼리사가 1만 4천톤급의 선박 이스턴드림호를 투입하여 속초항(한국)↔니가타(일본)↔자루비노(러시아)를 연결하는 운항하는 스케줄이다. 여기에 투입되는 선박은 여객 500명과 화물 120TEU를 실을 수 있는 1만 5,000톤 급의 카페리이고, 운영회사인 동북아페리사는 한국(51%), 중국(16%), 일본(16%), 러시아(17%)에서 지분을 투자하여 설립되었다.⁶¹⁾ 또한 DBS크루즈훼리(주)에서 동해항~사카미미나토항(일본)~동해항~블라디보스톡항(러시아)을 운항하는 서비스 개설도 예고되고 있다. 이 항로에는 2만 5,000톤급 선박에 여객 620명과 컨테이너 214 TEU, 차량 105대를 선적할 수 있는 것으로 알려지고 있다.⁶²⁾



| 그림 7-5 | 강원도를 기반으로 하는 환동해 크루즈훼리 항로

따라서 우리나라에는 아직까지 동북아와 연계된 크루즈 상품이 본격적으로 나오지 않았다고 할 수 있다. 그 동안 논의된 한·중·일 크루즈 상품

61) 속초시청(http://sokcho.gangwon.kr/home/html/sub3/sub3_09_08.html), (검색일 2009.7.10).

62) 동해시청(www.dh.go.kr/open_content/administrative/main/dh.htm?pageidx=418), (검색일 2009.7.10).

은 많은 선사에서 가능성을 타진하고 있지만, 여러 가지 이유로 본격적인 상품 출시를 미루고 있다.

동북아 크루즈와 남북한 관광을 연계하기 위해서는 한반도의 특이한 관광자원을 크루즈 상품으로 개발해야 한다. 북한에서 크루즈 관광상품이 될 수 있는 관광자원은 금강산, 백두산, 동해안의 명사십리와 다양한 자연호, 몽금포, 평양 및 개성의 문화사적지, 북한의 온천 등을 들 수 있다. 그리고 북한은 지역과 문화 특성에 맞는 전문관광프로그램도 개발했는데, 그 중에는 태권도관광, 백두산천지생물조사관광이나 백두산화산대지질연구관광 등 특정소재를 내용으로 하는 관광상품과 함께, 질병 치료를 위한 감탕 치료관광과 같은 특별 상품도 있다.⁶³⁾

그러나 북한의 관광자원은 외부로부터 접근하는 경로나 방식이 매우 불편하다. 지역간, 관광지간, 도시와 관광지간을 연결하는 교통망이 크게 미흡하며, 항공을 이용한 주요 관광지로의 접근도 백두산으로 향하는 부정기편을 제외하고는 거의 없는 형편이다.⁶⁴⁾ 물론 현대아산의 금강산 유람선 관광과 개성 육로관광이 개통된 후에 북한의 교통 인프라와 수용시설도 상당히 개선이 되었다.

63) 한국관광공사, 『남북한 관광협력 방안에 관한 연구』, 1992. pp. 233~235.

64) 김영윤, 『북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안』, 민족통일연구원, 1998, pp. 60~61.

| 표 7-5 | 북한의 주요 관광지 및 관광수요 현황

구분	주요특징 및 볼거리	관광수요(만명)		
		단기	중기	장기
금강산	◦원산-금강산 110km 구간이 해안·호소 등으로 구성된 명승지로 연결	34	37	50
개성	◦유적(완건 왕릉, 공민왕릉, 선죽교, 개성남대문, 연복사종 등) ◦박연폭포, 관음사, 자남산, 고려박물관(성균관)	15	32	124.9
백두산	◦장군봉(2,750m), 천지연, 남·북 포태산, 베계봉 스키장, 삼지연, 보천, 혜산, 무봉지구, 대흥단군 등	1.5	15	22
신의주	◦압록강, 옥강, 고진강, 온천강 ◦어적도, 구리도, 수구도 등의 퇴적섬 ◦국경관문 및 의주 일대	-	39	92.4
만포 및 강계	◦천연호수(만포, 서번포)	-	13	14
나선지구	◦황금의 삼각주 ◦두만강 하류를 두고 중국 및 러시아와 접경 ◦구석기 청동기 문화 발굴지 ◦해안절경(21개섬, 8개만, 10개곶, 바닷새, 바다표범)	35	50	50
평양	◦정치·경제·문화·관광의 중심지, 현대적 건물과 우상화 건물 배치 ◦고대 및 중세사회의 유적·유물과 200여개 공원·유원지 조성 ◦고분(동명왕, 단군릉), 평양팔경, 대성산성, 연광정, 박물관(조선미술박물관, 조선중앙역사박물관), 보통강유원지, 중앙식물원	2.5	27	100
묘향산	◦비로봉(1,909m) 식물 1,170여종, 포유류 33종, 조류 133종, 물고기 20여종 서식 ◦등산로 개설(상원동, 만폭동, 비로봉, 칠성동 지역 70Km) ◦보현사			
동해안	◦명사십리, 몽금포, 동해안의 자연호			
서해안	◦구월산(서해의 금강)-과일지구 : 해안지역이 피서지로 각광			
기타 명소	◦남포지구 : 서해갑문, 고구려 벽화무덤 ◦청진-칠보산지구 : 함북의 금강으로 불림, 항만도시 청진 및 나선경제무역지대와 연계 ◦명산, 계곡, 해안, 호수, 약수터, 삼림 등을 이용한 휴양 시설 개발 (예, 시중호반, 주울, 삼방, 마전, 외금강, 온정 등) ◦지역별 명소 (원산 : 송도원, 명사십리, 통천 : 시중호, 충석정, 고성 : 삼일포, 해금강 등) ◦북한 전역의 온천(52개소)			

자료 1) 조진철, “북한 관광 인프라 현황 및 진출방안”, 『건설경제』, 통권 57권, 국토연구원, 2008년 가을호 pp. 41~42.

2) 김도영, “북한관광 상품개발에 관한 연구 - 관광자원을 중심으로”, 『호텔·리조트연구』, 제4권 제1호, 한국호텔·리조트학회, 2005년 2월, pp. 252~255.

한편 남한의 관광자원 중에서 외국인 관심이 높은 지역은 비무장지대(DMZ)이다. 비무장지대는 중국의 관광객을 비롯하여 우리나라를 방문하는 외국인 중 연간 30만 명 이상이 찾는 인기있는 관광지이다.

따라서 남북한을 연계한 크루즈 관광상품은 한반도에서만 볼 수 있는 차별화된 내용을 중심으로 개발하고, 특히 북한지역은 현지 교통망과 관광객 수용여건 등을 고려하여 외래인의 방문가능성이 높은 곳 위주로 집중적인 개발이 필요하다.

② 기타 관광사업 개발

가. 설악산·금강산 관광연계사업

설악산·금강산 관광연계사업은 설악산·금강산 연계관광을 허브로 구축하고, 주변지역 중 자연환경 및 생태자원이 뛰어난 지역을 활용한 지역적 스포크를 구축하여 ‘허브앤스포크(hub&spoke)’ 개발체계 구축을 구축할 필요가 있다. 남쪽의 허브지역은 기반시설이 뛰어난 설악, 속초로 지정하여 중추 역할을 담당토록하고, 스포크는 인제, 양양 등 생태탐방, 삼척-원산간 낭만가도를 조성하여 휴양레저기능을 개발하여 부여토록 한다.

북측의 허브지역은 금강산 주변지역 중 기반시설이 양호한 고성지역을 중추지역으로 육성하여 역할을 담당토록 하고, 주변의 금강, 통천, 원산지역을 연결하는 스포크를 연계한다.

나. 문화유적지 등 주요 관광지 탐사사업

동해안 남북 해양 접경지역의 공동 활용을 위해 문화유적지 등 주요 관광지 탐사사업을 추진하는데, 특히 설악산·금강산 주변 문화유적지 연계관광을 통한 남북협력의 다양화를 모색한다. 이를 위해 현재 각 지자체에서 추진중인 문화유적지 복원과 보전 등의 사업을 지원하고 남북한 협력을 위한 국가적 차원의 문화유적지 및 관광지 탐사사업을 적극적으로 유치

한다.

이와 같은 역사문화유적지 탐사를 통해 남북한의 역사성 및 동질성 제고를 기대하고, 접경지역 문화, 역사벨트를 조성하여 북측의 문화유적지 및 기타 관광지와 연계사업 추진이 가능하도록 한다.

주요 관광지 탐사사업은 설악산, 금강산 관광연계를 큰 축으로 하고, 역사유적지 및 기타 자연관광지 탐사사업의 발굴로 낙후된 지역경제력을 제고하는데 일조하도록 한다.

③ 항만 등 기반시설 지원사업

동해연안 남북접경지역의 기반시설 및 항만관련 건설사업을 추진한다. 동해안 어업금지구역에서 남북한 공동어로 활동이 가능하도록 추진하고, 북한의 장전항을 중심으로 어업전진기지 지정 및 항만 등의 인프라 기반시설 설치 등 구체적인 사업을 추진한다.

이를 통해 동해연안에서의 군사적 충돌의 근원적 예방으로 남북한 긴장완화 및 평화 정착에 기여하고, 남북한 군사적 협력을 통한 러시아 선박 및 중국선박의 남획 방지로 수산자원을 보호할 것으로 기대된다. 그리고 교류협력의 활성화로 동해연안 남북한 어민의 소득증대와 공동번영을 추진하고, 어업전진기지를 동북아시아 어업 허브로 발전시키고 동북아 물류항로 개설과 연계시킴으로써 국제적 경쟁력을 제고하도록 한다.

제 8 장 결론 및 정책제언

1. 결론

지난 11월 10일, 서해에서 제3차 서해교전이 발생했다. 다행히 남측은 큰 피해가 없었지만, 북측 경비정은 화염을 내뿜으며 퇴각했다. 이 때 (11.10) 지구촌 반대지역인 유럽에서는 냉전의 상징이었던 베를린장벽 붕괴 20돌 기념행사가 화려한 도미노 쇼와 함께 세계인의 축복 속에 열렸다.

냉전으로 인한 갈등구조와 통일에 의한 평화체제가 일상에서 어떤 모습으로 나타나는지 단적으로 비교해주는 사례이다. 냉전은 군사적 위협을 불러 언제든지 상대방의 총탄에 자신이 쓰러질 수 있기에 문제가 있다. 그리고 냉전이 가져다주는 더 큰 문제는 양쪽 모두 군사적 경계와 준비 태세를 강화하고 있고, 하루빨리 해법을 찾지 않으면 언제든지 교전사태가 재발할 수 있을 수 는 것이다. 이번 3차 서해교전은 한반도에서 냉전이 가져오는 위협을 알리기에 충분한 사건이다.

10년간 세 차례 발생한 서해교전은 남북한이 안고 있는 안보딜레마를 잘 보여준다. 안보딜레마란 자신의 안전을 증진하기 위해 취한 조치가 상대방의 반작용을 야기해 자신의 안보를 위태롭게 하는 상황을 의미한다. 1차 교전은 남쪽 함정이 북방한계선(NLL)을 넘어온 북쪽 함정을 차단 기동으로 밀어내는 와중에 발생했고, 선체가 견고하지 못한 북쪽 함정은 큰 피해를 당했다. 그리고 3년 후 북쪽 함정은 바뀐 교전규칙으로 2차 교전에 나서, 차단 기동을 위해 접근하던 남쪽 함정에 선제사격을 가했다. 큰 피해를 본 남쪽도 교전규칙 수정에 들어갔다. ‘경고 방송 → 시위 및 차단 기동 → 경고 사격 → 위협 사격 → 격파 사격’으로 나뉘어 있던 규칙을 ‘경고 방송 → 경고 사격 → 위협 사격 → 격파 사격’으로 대폭 간소화했고, 최근 교전은 철저하게 이에 따

라 이뤄졌다. 승리한 남쪽은 교전규칙을 바꾸기를 잘했다고 하겠지만, 패배한 북쪽은 교전규칙을 또 바꾸려고 할 것이다. 이러한 악순환을 끊지 않는 한, 남북한이 안보딜레마의 늪에서 빠져나오기가 쉽지 않다(정옥식, 2009).

안보딜레마의 공멸적 속성을 이해한다면, 군사력에 의존하는 방식보다 대화와 협상을 통한 문제 해결을 더 선호하게 된다. 이명박 대통령 역시 8·15 경축사를 통해, 안보딜레마를 해소하는 방식은 강력한 군사력의 건설이 아니라 군사적 신뢰 구축과 군축에 있다는 취지의 발언을 한 바 있다. 문제는 실천이고, 또다시 그 시급성이 드러난 서해상의 무력충돌 방지 대책이다. 갈등의 뿌리가 북방한계선을 영해선으로 간주하는 남쪽과 ‘불법선’으로 여기는 북쪽의 입장 차이에 존재한다는 점에서, 근본적인 해법은 새로운 분계선에 대한 합의에 있다. 그러나 남북한의 입장 차이와 내부 정치를 고려할 때, 이는 머나먼 해법인 것 또한 현실이다.

따라서 남북한은 우선 군사적 충돌을 피하고 긴장을 낮추는데 도움이 되는 실질적인 해법을 강구해야 한다. 첫째, 지금까지의 합의 사항에 충실해야 한다. 남북한은 2004년 2차 장성급 회담을 통해 우발적 충돌 방지에 합의했고, 2005년 발효된 남북해운합의서에도 이를 위한 협력 방안이 담겨 있다. 최근 남북관계의 경색으로 유명무실화된 이러한 합의를 되살리는 것이 가장 필요한 과제이다.

둘째, 기존에 합의한 협력사업의 후속조치를 비롯해 신 정부에서 새롭게 추진하는 사업에 대해 북한을 참여시키는 정책이 필요하다. 이는 물론 비핵 개방 정책의 테두리 속에서 추진되어야 하겠지만, 개별 사업 단위에서는 상황 변화에 대비한 세부계획이 있어야 한다.

셋째, 외국의 평화협력 사례를 적극적으로 벤치마킹할 필요가 있다. 본 보고서에서 소개한 유럽의 외레순 사례는 국경을 초월한 인접지역이 협력한 성공사례에 해당한다. 남북 해양 접경지역에서도 벤치마킹을 가치가 있다. 홍해해양평화공원 사례도 시사하는 바가 크다. 요르단과 이스라엘 사이

에 있었던 지난 옴르단 동안의 갈등과 분쟁이 상생과 협력의 장으로 바뀌었다. 해양평화공원 지정과 운영을 통해 두 나라는 평화체제를 구축하고 관광, 물류, 경제 등 모든 부문에서 지속적인 발전이 가능하게 되었다.

셋째, 남북한의 민간부문 협력사업을 확대해야 한다. 남북경협 사업을 발전시키기 위해서는 정경분리 원칙이 지켜져야 한다. 남북경협에서 정경원리를 지키기 위해서는 민간차원의 교류가 확대되어야 한다. 최근 성과를 보이는 중국 대륙과 대만의 물류협력도 장기적인 과정을 거쳤으며 단번에 이루어진 것이 아니고 순조롭지도 않았다. 중국과 대만이 긴 세월동안 유지한 원칙은 “선이후난(先易后难)”, “선경후정(先经后政)”이다. 즉 양국은 협력 과정에서 양안관계의 현황, 특징 및 규율을 정확히 파악한 후 타당한 협력 계획을 세웠으며, “경제가 선행하고 순서대로 전면발전하며, 상호간의 신뢰를 중요시하고 점차적으로 난제를 해결하는” 방식을 견지하였다. 정치와 군사적 문제가 선행해서는 경제협력이 확대될 수 없기 때문이다.

본 보고서에서 제안한 해양평화지대 지정, 국제관광지 개발, 산업 및 물류단지 개발은 한결같이 정치·군사 문제를 뒤로하고 경제를 우선시 하는 정책이다.

2. 정책제언

「남북한 해양 접경지역 공동 활용방안」 연구를 통해 제안하는 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 남북한 공동이 참가하는 해양 접경지역 활용계획 수립이다. 이 속에는 남북한 해양 접경지역의 잠재력을 십분 발휘하고 남북한 주민의 함께 활용할 수 있는 방안이 포함되어야 한다. 그 동안 남한 당국이 발표한 다양한 정책을 북측에 소개하고 북한의 의견을 고려하여 새로운 정책을 만

들어야 한다. 이를 위해서는 남북한 당국의 대화는 필수적이다.

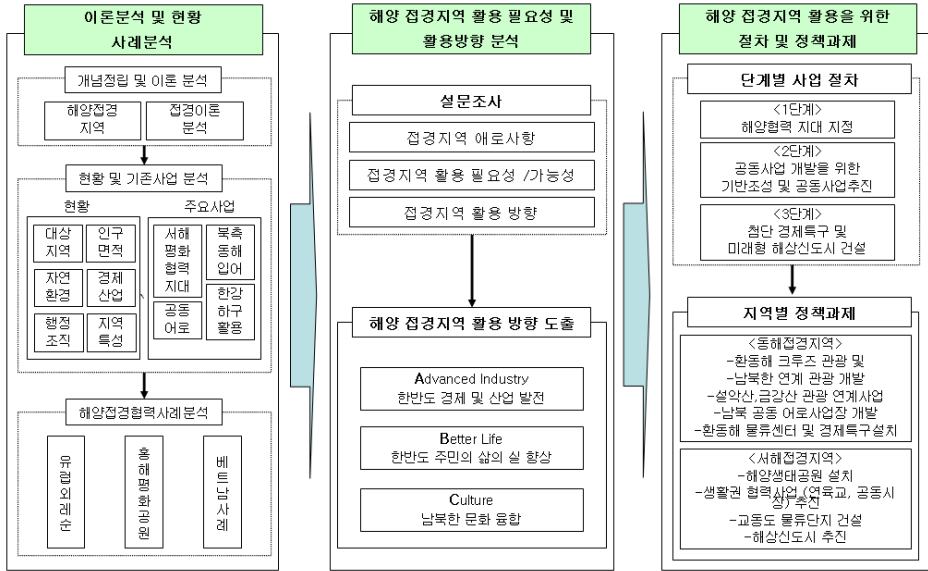
둘째, 한강 및 임진강 하구 활용방안을 새롭게 만들어야 한다. 이 지역은 홍수가 잦아 인명과 재산의 피해가 많았던 곳이다. 이 지역이 군사지역으로 지정되어 남북한 당국이 관리를 할 수 없었기에 피해가 가중된 점도 있다. 따라서 한강 및 임진강의 홍수에 대비한 조사작업, 물관리 대책 등을 남북한 당국이 공동으로 추진할 수 있도록 당국간 합의가 필요하다.

셋째, 동해안의 입어사업 추진을 위한 합리적인 대안이 필요하다. 동해안 입어사업은 그 동안 남북한의 입장차이와 남남갈등 등으로 추진되지 못했는데, 북한과의 입장조율은 당국에서 추진하고 민간사업자 단체에서도 합리적인 대안이 필요한 시점이다. 즉 비용은 수익자 부담원칙에서 분담하되 비용의 일부를 생산물로 대납하는 방안도 모색할 필요가 있다.

넷째, 동·서해안 남북한 접경지역에 평화와 번영, 상생과 공영을 상징하는 조형물을 건설하고 이를 관광상품화 하는 방안도 필요하다. 유령의 외레순 브릿지가 좋은 벤치마킹 대상이다. 외레순 브릿지는 두 지역의 경제와 문화, 그리고 의식을 연결하는 가교 역할을 하고 있다.

다섯째, 육상의 접경지대 활용방안과 해양 접경지대 활용방안의 연계가 필요하다.

한편 다음 <그림 8-1>은 본 연구의 종합적인 인과관계와 정책과제를 보여 준다. 본 연구의 목적인 남북한 해양 접경지역의 공동 활용방안을 제시하기 위한 과정으로 개념정립과 이론 및 사례분석, 설문조사, 정책방향을 도출, 그리고 정책절차 및 정책과제 등 전반적인 연구체계를 도식화하여 제시하였고, 부문간의 유기적 관계를 설명함으로써 연구의 흐름을 종합적·체계적으로 모형화 하였다.



| 그림 8-1 | 남북한 해양 접경지역 활용방안 연구의 인과관계 및 정책과제

참 고 문 헌

<국내 문헌>

- 강광규 · 김경술 · 손기웅 · 정희성 · 이창희 · 이미숙, 「남북환경 및 에너지 협력 활성화 전략 연구」, 한국환경정책 · 평가연구원, 2002.
- 강광규 · 장기복, “동북아 환경협력의 기본방향”, 『환경포럼』, 제4권 제10호, 2000.
- 강대균, “백령도 해안의 지형경관”, 『전국자연환경기초조사』, 환경부, 2000.
- 강종희 · 황진희 외, 「통일시대 대비 남북한 해양수산 협력방안」, 한국해양수산개발원, 2006.
- 강종희 · 황진희, 「남북 경제교류 촉진을 위한 해상운송 활성화 방안」, 해운산업연구원, 1996.
- 강화군청, 「통계연보」, 2005.
- 건설교통부, 「GIS선도기술 동향 · 도입방안 및 국제협력 기반구축 : RS부문」, 2001.
- 건설부 국립지리원, 「한국지지: 지방편 I」, 1984.
- 경기문화재단, 「경기만의 갯벌」, 2000.
- 과학백과사전출판사, 「백과전서」, 1-6권, 1982~1984.
- 구자용, 「위성영상의 공간해상도 특성에 관한 연구 - 해안습지 토지피복 분류를 중심으로」, 서울대학교 사회과학대학 지리학과 박사학위 논문, 2000.
- 국토연구원, 「북한포럼 정기세미나 : 북한의 자료 · 통계수집 및 관리」, 2006.
- 김경호, “동북아시아의 지역구조와 남북한 관계”, 『21세기 정치학회보』, 제12집 2호, 2002.
- 김기환, “우리나라 연안해양자료묶음 형성과 자료의 기지화”, 『기상과 수

문」, 제2호., 1992.

김영봉 외, 「경의·동해선 연결과 접경지역 평화벨트 구축방안」, 국토연구원, 2003.

김영봉, 「평화벨트 구축을 위한 서해 남북 접경지역 이용방안」, 국토연구원, 2004.

김영봉·이문원·조진철, 「평화벨트 구축을 위한 서해 남북접경지역 이용방안」, 국토연구원, 2004.

김원배 외, 「동북아 핵심경제지역의 발전 전망과 연계망 구축 (I): 지역 현황 및 발전 전망과 지역연계 분석」, 국토연구원, 2007.

김원배·박형서·이성수 외, 「한일해협권 통합지역경제 기반구축을 위한 전략」, 국토연구원, 2005.

김정·박영호·박우일, “위성정보자료를 리용한 문덕철새보호구의 생태환경해석”, 「과학원통보」, 제5호, 2000.

김정인, “북한의 환경관련 정책과 국제협력 전망”, 「CEO Energy Briefs」, 에너지 경제연구원, 제2002-24호, 2002.

김종덕·육근형·이구성, 「서해연안 해양평화공원 지정 및 관리방안 연구 (IV)」, 한국해양수산개발원, 2008.

김포시청, 「통계연보」, 2005.

나기창·이문원, “백령도에 분포하는 잔자갈(일명 콩돌)의 성인에 대하여”, 「지구과학학회지」제8권 2호, 1992.

남북물류포럼, 「한강하구 지역 자원의 평화적 이용방안」, 정책토론회 자료집, 2007. 4.

남북정상회담 준비기획단, “2007 남북 정상회담 합의 해설자료”, 2007. 10. 4.

남정호, “해양환경보전 남북한 협력체계 구축방안”, 「2005년도 한국해양환경공학회 추계학술대회 자료집」, 서울대학교, 2005.

남정호·강대석, 「서해연안 접경지역 남북한 협력관리 방안 연구」, 한국해

- 양수산개발원, 2003.
- 남정호 · 장원근 · 최지연 · 육근형 · 최희정 · 이원갑, 『서해연안 해양평화공원 지정 및 관리방안 연구(Ⅰ)』, 한국해양수산개발원, 2005.
- 대한민국 정부, 『남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언』, 2007. 10. 4.
- 리영희, “지명속에 나타난 북한 개성시의 자연경관적 특징”, 『대한지리학회지』, 제41권 제3호, 2006.
- 림추련 · 신남희 · 정철, “노랑부리백로(*Egretta euophotes*)의 분포와 이행에 대한 연구”, 『과학원통보』, No. 5, 2004.
- 문창현, “백령도지역의 관광지리적 특성과 관광개발의 잠재적 가능성 분석”, 『관광연구저널』, 제19권 제2호, 2005.
- 문화재청, 『문화재연감』, 2005.
- 민병미 · 노경임, “대청도 해안의 염생식물”, 『전국자연환경기초조사』, 환경부, 2000.
- 박경수, 『한강하류 및 하구 어류 군집의 공간분포와 장기변동 패턴』, 인하대학교 석사학위 논문, 1999.
- 박홍석, “동북아시아의 정치경제와 한일협력관계의 미래”, 『평화연구』, 제13권 2호, 2005.
- 백과사전출판사, 『조선대백과사전』, 1-4권, 11-12권, 19-22권, 1995~2001.
- 부산발전연구원, 『부산, 세계화-세계도시』, 부산발전연구원, 1995.
- 북한관광요람 편찬위원회 편, 『북한관광요람』, 서울 : 한국문원, 1998.
- 사공호상 · 박성미 · 김영표, 『인공위성 영상자료를 이용한 국토자원 분석방법에 관한 연구』, 국토연구원, 2002.
- 산업연구원, 『북한의 산업』, 1996.
- 서영대, “강화도의 참성단에 대하여”, 『한국사론』, Vol. 41, 42, 1999.
- 손기웅, “남북 환경분야 협력 방안”, 『전자신문』, 통일칼럼, 2006.3.14일자.
- 손인섭, 『통일문제이해』, 통일부 통일교육원, 2006.

- 송경록, 『북한 향토 사학자가 쓴 개성이야기』, 푸른숲, 2000.
- 양기호, “환동해권지역에 있어서 한·일 지방정부간 국제협력—정체요인의
 탐색을 중심으로”, 『일본연구논총』, 28, 2008.
- 양창호 외, 『한강하구 및 서해연안 접경지역에 대한 물류시설이용 활용방
 안』, 한국해양수산개발원, 2005.
- 양태진, “북한지명의 사적 고찰”, 『북한학보』, 제29권, 2004.
- 옹진군청, 『통계연보』, 2005.
- 윤성순·장학봉·최지연, 『해양부문 환경영향평가제도의 개선방안 연구』,
 한국해양수산개발원, 2004.
- 윤순옥, “대청도 해안의 지형경관”, 『전국자연환경기초조사』, 환경부, 1999.
- 이명진, 『국제기구를 통한 남북한 과학기술 교류협력』, 과학기술 정책연구
 원, 2002.
- 이상환, “북한의 환경오염문제 해결을 위한 동북아 협력방안”, 『21세기 정
 책학회』, 2002.
- 이창희 외, 『지속 가능한 하구역 관리방안 II』, 한국환경정책·평가연구원,
 2005.
- 이철호, “부산과 한일해협 초광역경제권”, 『한국지역사회학회』, 17, 특집호,
 2009
- _____, “국제관계의 공간적 변용과 지역개념의 재고”, 『국제관계연구』,
 12(2), 2007.
- _____, “해양아시아의 부활: 동북아 지방간 월경협력과 항만도시 네트워
 크”, 『21세기 정치학회보』 16(1), 2006.
- _____, “지역의 재등장과 새로운 아시아: 동아시아 지역화 논의와 새로운
 국제공간으로서의 지역에 대한 성찰”, 『국제정치논총』, 41(4), 2001.
- 인천광역시 역사자료관 역사문화연구실, 『인천의 섬』, 2004.
- 전형권, “동북아 소지역협력과 지역 거버넌스의 등장: 두만강유역개발계획

- (TRADP)을 중심으로”, 『국제정치논총』, 46(4), 2006.
- 정육식, “서해교전과 안보딜레마”, 『한겨레』, 2009. 11. 12.
- 정희석 · 조규원, 『자연환경보전기본계획(2006~2015)수립』, 환경부 보도자료, 2006. 2 배포.
- 정희성, “북한의 환경수준과 남북환경협력”, 한국환경정책 · 평가연구원.
- _____, 『남북환경포럼』, 한국환경정책 · 평가연구원 · 환경부 · 통일부, 2003.
- 정홍락 · 양금철, “백령도(대청도, 백령도)지역의 식생”, 『전국자연환경기초조사』, 환경부, 1999.
- 제성호, “북한한계선(NLL)의 법적 유효성과 한국의 대응방향”, 『중앙법학』, 제7집 제2호, 중앙법학회, 2005년 8월.
- 조봉희, 『대도시 부근 어촌의 기능변화에 관한 연구 : 김포시 지역을 사례로』, 한국교원대 교육대학원 석사학위, 2006. 2.
- 최몽룡 · 노혁지 · 안승모, “백령, 연평도의 들문토기유적”, 『한국문화』, 제3집, 1982.
- 최운식, “백령도 지역의 ‘심청전설’ 연구”, 『한국민속학보』, Vol, 7. 1996.
- 추장민 · 강광규 · 박경애 · 김선영 · Hyesook Park · Chazhong Ge · Jamsaran Tsogtobaatar, 『동북아 환경협력체계 효율화 방안 연구』, 한국환경정책 · 평가연구원, 2005.
- 통일교육원, 『2005 통일교육지침서』, 2004.
- 통일부, 『2005년도 북한경제 종합평가』, 2006.
- _____, 『2006 통일백서』, 2006.
- _____, 『2007 통일백서』, 2007.
- _____, 『통일백서 2008』, 2008.
- 한국항공우주연구소, 제5회 아리랑 1호 위성 자료활용 Workshop, 2000. 8.
- 한국해양수산개발원, 『남북한 해양수산 협력방안 세미나』 자료집, 2007. 10. 8.
- 해양수산부, 『한국의 해양문화(서해해역(상))』, 2002.

- 홍성걸 · 엄선희 · 최수정, 『서해 접경수역 공동어로협력에 대비한 어선어업 실태조사』, 한국해양수산개발원, 2008.12.
- 홍성조 · 유호상, “백령도 · 대청도 지역의 지형경관”, 『전국자연환경기초조사』, 환경부, 1997.
- 홍승용, 『남북한 협력에 대비한 해양정책방안 연구』, 한국해양연구원, 1992.
- 환경부, “연평도 해안의 지형경관”, 『전국자연환경기초조사』, 2000.
- 황진희, “서해평화협력지대의 조성 과 물류분야의 대응”, 『2007 정상회담과 남북물류분야의 비전』, (사)남북교류협력지원협회 · (사)남북물류포럼 공동학술회의, 2007.10.
- _____, “한반도의 동북아 물류 허브를 위한 인천항과 개성공단의 역할”, 『개성공단과 인천공항 · 항만간 물류운송 분야 연계방안』, 인천국제공항공사 · (사)남북물류포럼 공동주최 학술회의 자료집, 2007. 6.

<해외 문헌>

- 渡邊利夫, 『局地經濟圏の時代』, Saimul, 1992.
- 多賀 秀敏 (編), 『國境をこえる實驗. 環日本海の構想』, 有信堂, 1992.
- Alvstam, Claes G., “The Impact of Foreign Direct Investment on the Geographical Pattern of Foreign Trade in Pacific Asia with Special Reference to Taiwan”, In Dixon and Drakkis-Smith (eds.) *Economic and Social Development in Pacific Asia*, London: Routledge, 1993.
- Balaam, David N. and Michel Veseth, *Introduction to International Political Economy*, New Jersey: Person Prentice Hall, 2005.
- Capello, Robert, “The city network paradigm: measuring urban network externalities”, *Urban Studies*, 37(11), 2000.
- Choe Sang-chuel, “Urban corridors in Pacific Asia”, Fu-chen Lo and Yue-man Yeung (eds.), *Globalization and the World of Large Cities*, Tokyo: United

- Nations university Press, 1998.
- Copenhagen Capacity, Copenhagen, 2008.
- Coulter, M. C. “Black-faced spoonbill”, Proceedings of 2006 International Symposium-Public Awareness and Communication on the Conservation of Black-faced Spoonbill, 2006.
- Douglass, Mike, “Northeast Asia: Towards an agenda for research”, International Symposium on the Possibility of Establishing the Asia-Pacific Port City Network, 부산발전연구원, 2000.
- DPRK, UNEP, UNDP, *State of Environment*, 2003.
- Grix, Jonathan, “Towards a theoretical approach to the study of cross-border cooperation”, *Perspectives: Central European Review of International Affairs*, 17(Winter), 2001.
- Hamashita Takeshi, *China-centered World Order in Modern Times*, Tokyo: University of Tokyo Press, 1990.
- Hettne, Björn, A. Inotai and O. Sunkel eds, *Globalism and the New Regionalism*, New York: St. Martin’s Press, 1999.
- Krugman, Paul, *Geography and Trade*, Leuven: Leuven University Press, 1991.
- Lersche, Jean-Philippe and Guy Saez, “Political Frontier Regimes: Rowards Cross-Border Governance?”, In M. Perkmann and N-L. Sum (eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- McCallion, Malin Stegmann and Pontus Tallberg, “Regionalisation in Sweden”, Sant'Anna Legal Studies(Stals), Research Paper No. 6, 2008.
- Mittermeier, R. A., C. F. Kormos, C. G. Mittermeier, P. Robles Gil, T. Sandwith, and C. Besancon, *Transboundary Conservation: A New Vision for Protected Areas*, CEMEX-Agrupacion Sierra Madre - Conservation

- International, Mexico, 2005.
- OECD, “OECD Territorial Reviews: Öresund. Denmark/Sweden”, OECD Publications, Paris, 2003.
- Ohmae, Kenichi, “The rise of the region state”, *Foreign Affairs* 72(2), 1993.
- Öresund Committee, “The Øresund Region”, ppt file, 2008.
- _____, Annual Report 2005, 2006.
- _____, Annual Report 2004, 2005.
- Øresund Institute, “Introduction to the Øresund Region”, ppt file, 2008.
- Øresund Science Region, “Øresund Science Region”, ppt. file, 2008.
- Øresund University, “Øresund University”, ppt. file, 2008.
- Palmer, Norman, *The New Regionalism in Asia and the Pacific*, Lexington: Lexington Books, 1991.
- Perkmann, “Euroregions: Institutional Entrepreneurship in European Union”, in Markus Perkmann and Ngai-Ling Sum, *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- Perkmann, Markus, “Cross-border cooperation in Europe”, 『한일해협권 지역경제의 협력적 발전 전략』, 동북아시아혁신연구원, 1994.
- Postel-Vinay, Karoline, “Acteurs japonais et relations transnationales dans la zone de la mer du Japon”, Ph.D. Dissertation, Science Po., Paris, 1996.
- Ruggie, John, “Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations”, *International Organization* 47(1), 1993.
- Scalapino, Robert, “The United States and Asia: future prospects”, *Foreign Affairs* 70(5), 1992.
- Scholte, Jan Aart. *International Relations of Social Change* (Buckingham: Open university), 1993.
- Wallace, William (ed.), *The Dynamics of European Integration*, London: Pinter,

1992.

Won, C. and Byoung-Ho Yoo, “Abundance, Seasonal Haul-out Patterns and Conservation of Spotted Seals *Phoca largha* along the Coast of Bak-ryoung Island”, *South Korea Oryx*, 38(1), 2004.

Zbicz, D. C. and M. Green, “Status of the World's Transfrontier Protected areas”, In IUCN/WCPA, Transboundary Protected Areas as a Vehicle for International Co-operation. Proceedings, Parks for Peace Conference, Somerset West, South Africa, September 16-18, 1997.

<온라인 자료>

http://en.wikipedia.org/wiki/Phoca_largha

http://nk.chosun.com/map/map.html?ACT=detail&map_code=8000&type=industry&mode=

http://nk.chosun.com/map/map.html?ACT=detail&map_code=8100&type=nature&mode=

http://nk.chosun.com/map/map.html?ACT=detail&map_code=8170&type=tour&mode=search_f

http://nk.chosun.com/map/map.html?ACT=detail&map_code=9930&type=news&mode=

<http://www.aebr.net/profil> 검색일 2008. 1. 20.

<http://www.oresundskomiteen.dk/Om--resundskomiteen> 검색일 2008. 2. 7.

<http://www.oresundsregionen.org/c9f000c/code/1> 검색일: 2008. 2. 15.

<http://www.oresundsregionen.org/object.php?obj=402a0029&SearchLogID=119710&pattern=history> 검색일 2008. 2. 5.

<http://www.oresundsregionen.org/object.php?obj=402a0029&SearchLogID=119710&pattern=history> 검색일: 2008. 2. 15.

www.copcap.com(코펜하겐커패서티 홈페이지).

부록 1 : 계층화 분석법

1. 계층화 분석법(AHP)

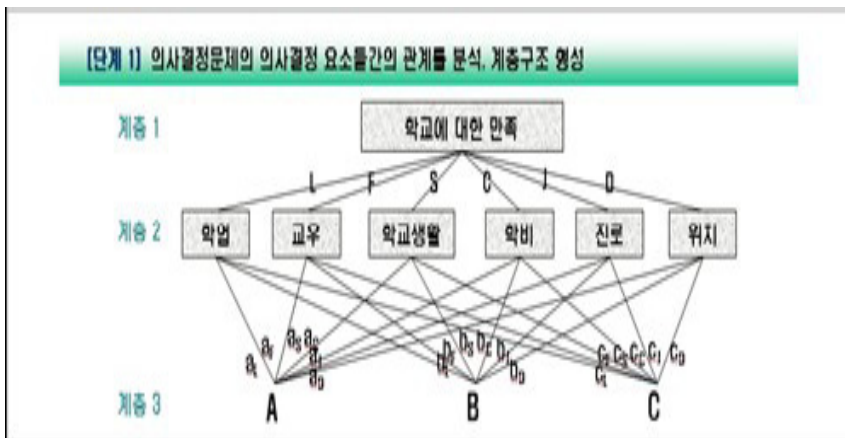
계층화 분석법(AHP)은 행정학, 정책학의 분석기법 중 하나로 사업시행 타당성 등의 여부를 판별하기 위해 널리 쓰이는 분석기법이다. 현재, AHP는 대운하, 공항, 지하철, 도로 등 기반시설 사업의 타당성여부를 판별하는데 있어 B/C분석과 더불어 가장 많이 쓰이는 분석 기법중 하나이다. 타당도의 판정 기준은 0.5이다. 0.5를 넘으면 AHP로 분석한 사업의 타당성이 입증된 것이고 그렇지 못하다면 입증되지 못했다고 판단한다. 예를 들어 AHP종합 평점이 0.475라면 0.5미만이므로 이 수치를 제공한 사업의 타당성은 낮다고 판단하는 것이다.

AHP가 다른 분석방법에 비해 우위를 가지게 되는 점은 구체적으로 다음과 같다. R&D 프로젝트에 대한 비교와 평가항목을 설정하는데 있어서 만일 수리적인 기법만을 활용한다면, 결과가 정량화 될 수 있는 문제에는 비교적 잘 적용될 수 있을 것이나, 예를 들어 우주항공 개발사업과 같이 ‘개별 과제의 평가요소와 결과가 매우 다차원적인 성격을 갖는 경우’라면 그러한 기법을 적용하기는 매우 어려울 것이다. 이러한 경우 다양하며 서로 상충될 가능성이 있는 평가기준과 평가항목들에 대한 중요도를 결정하기 위해서는 관련 분야의 전문가들이 내린 주관적인 판단을 종합하여 하나의 대안을 구성할 수 있도록 하는 방법론의 적용이 요구된다. Saaty가 제안한 AHP는 이렇게 정량적인 분석이 곤란한 의사결정 분야에 전문가들의 정성적인 지식을 이용하여 경쟁되는 요소의 가중치 또는 중요도를 구하는 데 유용하게 응용될 수 있다는 점에서 수리적인 기법만을 활용한 기타의 분석방법에 대해 강점을 가진다.

AHP의 원리는 다음과 같다. AHP는 인간이 의사결정시 두뇌가 단계적 또는 위계적 분석과정을 활용한다는 사실에 착안하여 개발 되었다. 연구 결과에 의하면 사람은 문제를 해결할 때 다음의 세 가지 원칙을 따른다.

- (a) 계층(hierarchy)적 구조의 설정
- (b) 상대적 중요도(weight)의 설정
- (c) 논리적 일관성 유지(logical consistency)

이 세가지 원칙이 AHP의 이론적 근간이 되고 있고, AHP의 작동원리도 이 3가지 원칙에 근거한다.



| 그림 부록-1 | AHP 분석 계층구조 : 학교에 대한 만족도 AHP 분석사례

1) 계층(hierarchy)적 구조의 설정

인간은 복잡한 현상을 그 구성요소 별로, 나아가 더 작은 부분으로 나누어 종국적으로 계층구조를 설정한다. 어떠한 현상을 동질성을 가진 부분으로 나누고 다시 보다 더 작은 부분으로 나눔으로써 보다 많은 정보를 문제의 구조에 포함시켜 보다 완벽한 전체(Total) 시스템을 구성할 수 있게 된

다. 가장 기본적인 AHP 계층(Hierarchy)은 맨 윗부분에 Goal(목적)을 두며, 그 밑에 판단기준이 되는 Criteria(기준)을 두고 가장 아래 계층에 Alternatives(대안)을 두는 구조다. 판단기준이 되는 요소를 여러 단계로 나눌 필요가 있을 경우에는 Criteria 밑에 Sub-criteria를 두게 되며, 더 나아가 Sub-sub-criteria를 둘 수도 있다. 이 과정에는 한계가 없으며 그 현상이나 문제, 시스템이 난해하거나, 심층적 분석을 요하거나, 많은 변수들을 가질수록, 더 복잡한 계층구조를 가지게 된다.

2) 상대적 중요도(weight)의 설정

사람은 관측한 사물 사이의 관계를 인식하고, 유사한 사물들을 짝으로 묶어 특정 기준에 대하여 비교하고, 그 짝의 구성 인자 사이의 선호도를 판단하는 능력을 소유하고 있으며, 최종적으로 상상이나 논리적 과정을 통하여 그들이 내린 판단을 종합하여 전체 시스템에 대한 이해를 보다 강화한다. AHP의 가장 큰 장점은 이러한 인간의 특성을 그대로 반영하여 복잡한 의사결정 상황에서 수많은 의사결정 요소들의 가중치또는 중요도를 간단한 쌍대비교(1:1비교)를 통하여 산출해 내는데 있다. 여러 의사결정 요소들을 동시에 고려해서는 그들 사이의 중요도를 산출하기가 사실상 불가능하다. 그러나 요소를 1:1로 비교하는 것은 누구나 쉽게 할 수 있으며, 이들 전 요소에 대한 1:1비교 자료를 가지고 비교행렬을 구성한다.

3) 논리적 일관성 유지(logical consistency)

사람은 사물이나 생각들을 논리적 일관성을 갖도록 관계를 설정하는 능력을 갖고 있다. 일관성은 두 가지 의미를 갖는데, 유사한 사물이나 생각들을 동질성이나 관련성에 따라 묶는 것과 특정한 기준이 있을 경우 생각이나 사물들의 관계의 강약을 그 기준에 따라 논리적인 방법으로 구성한

다는 것이다. AHP에서는 비교행렬의 주고유 벡터를 활용한 1:1비교 결과의 통합과정 에서 AHP의 커다란 장점 중 하나인 “비일관성지수(Inconsistency Index)”를 도출하게 되며 이를 이용하여 의사결정자의 논리적 일관성 유지 여부를 확인하고 의사결정의 합리성과 논리성을 높일 수 있게 된다. 일반적으로 비일관성지수(Inconsistency Index)를 Random Index로 나눈 비일관성 비율(Inconsistency Ratio)이 0.1을 넘게 되면 의사결정자가 논리적 일관성을 잃고 있는 것으로 판단하여 의사결정과정을 재점검하도록 하는 신호를 보내는 기준으로 삼고 있다.

2. AHP(계층분석)법의 과정

1) 1단계

문제설정 및 계층적 구조화: 의사결정을 해야 할 문제를 제시하고 각 문제의 구성요소를 계층화하는 단계인데, 계층화 과정에서 비교되는 각 요소들이 최종 목적을 결정하는데 영향을 주기 때문에 서로 비슷한 특징끼리 묶고 분류하여 계층화해야 한다. 이 단계에서는 어떤 문제를 구성하고 있는 가장 핵심요소들을 결정하고 그 다음으로 최선의 방법으로 이들 요소를 보완하고 대체하여 평가해야 한다. 최종적으로 해결 대안들을 가장 효과적인 방법으로 측정하게 된다. 이러한 과정은 중요한 모든 요소가 포함되었다고 간주될 때까지 계속해서 수정과 재검토를 반복하고 되고, 일련의 계층구조에 따라 순차적으로 수행하게 된다.

2) 2단계

문제별 쌍체비교 단계: 문제별 구성요소들은 그들이 내포하고 있는 특

징별로 상대적인 영향 측면에서 한쌍씩 비교되는데, 즉 각 평가요소를 1대 1로 비교하여 상대적 중요도를 결정하게 된다. 두 요소를 비교할 경우에 비교하는 방법은 A와 B중에 어느 것이 더 중요한가(심각한가)? 라고 질문하게 되는데, 그 심각성의 정도를 비교하는 데 사용되는 쌍체비교의 척도는 일반적으로 다음과 같이 1에서 9까지 사이의 점수를 사용하게 된다.

한편, 쌍체비교의 주된 이점은 인간 마음이 여러 문제를 동시에 구별하는 것보다 2개의 상이한 문제별로 세분하여 판단하면 중요도의 차이를 더 쉽게 구별할 수 있다는 점에 있다.

표 부록-1 | 쌍체 비교 척도

척도	정의	내용
1	동등하게 심각함	해당 문제에 대한 A가 B의 심각도가 동일
3	약간 더 심각	A가 B보다 약간 더 심각
5	꽤 더 심각	A가 B보다 꽤 더 심각
7	상당히 심각	A가 B보다 상당히 심각
9	절대적으로 심각	A가 B보다 절대적으로 심각
2,4,6,8	인접한 두 판단 사이의 중간정도 중요	필요시 사용
이상척도의 역수	B가 A보다 중요 할 경우 사용	

3) 가중치 산정 및 일치성 분석 단계:

(1) 가중치 산정

계층분석법의 최종단계는 각 문제별 가중치를 산정하고 응답의 신뢰성을 검증하는 단계이다. 이 단계에서는 전문가 집단이 응답한 쌍체비교의 값을 집계하여 해당 부문별 중요도 즉 가중치를 산정하고 이를 기초로 전

체 응답자들이 신뢰성 있고 일관성있는 응답을 하였는지 여부를 확인하게 된다. 가중치 계산방법은 문제별 쌍체비교값을 정방행렬로 배열하고 이를 이용하여 문제별 가중치를 산정한다.

각각의 지속가능부문 이슈를 $A1, \dots, A_n$ 로 두고 지속가능 정도를 $V_1, \dots, V_n$ 이라 할 때 이슈별 쌍체비교값을 정방행렬[A]로 배열하면 다음과 같다.

| 표 부록-2 | 정방행렬[A]

	A1	A2	...	An
A1	V_1/V_1	V_1/V_2	...	V_1/V_n
A2	V_2/V_1	V_2/V_2	...	V_2/V_n
...	...	...	...	...
An	V_n/V_1	V_n/V_2		V_n/V_n

위의 표에서 V_1 / V_1 는 A1 자신에 비교한 것으로 그 값은 1이다. V_1 / V_2 은 A 2에 비교한 A1의 심각정도를 나타낸 값이고 V_1 / V_n 은 An에 비교한 A1의 쌍체비교값을 의미한다.

(2) 일치성 분석

다음으로 전문가 집단이 주관적으로 판단한 요소간의 심각성이 이행성의 공리를 만족시키면서 얼마나 일관성 있게 응답하였는가를 알기 위해서 일치성 분석이 필요하다. 일치성분석을 하려면 첫째, 최대고유치(principal Eigenvalue) $\lambda_{\max}$ 를 구하고, 둘째, $\lambda_{\max}$ 를 이용하여 일치성지수(Consistency Index: CI)를 구해야 한다. 셋째, 최종적으로 일치성지수 CI를 가지고 일치성비율(Consistency Ratio: CR)을 구하는데, 이 일치성비율(CR)을 가지고 일치성 여부를 판단하게 된다. 먼저 $\lambda_{\max}$ 는 다음의 과정을 통하여 도출한다. 즉 $n \times n$ 정방행렬[A]와 $n \times 1$ 가중치행렬[W]를 곱하면 새로운 $n \times 1$ 가중벡터행렬[Y]가 산정되는데, 이 가중벡터 행렬의 구성요소 Y

1.....Y_n과 가중치 W₁.....W_n을 이용하여 $\lambda_{\max}$ 를 얻을 수 있다.

이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$[A]X[W] = [Y] \text{ 이고,}$$

$$(Y_1/W_1 + Y_2/W_2 + \dots + Y_n/W_n)/n = \lambda_{\max}$$

그 다음, 일치성 여부 검증은 일치성지수(CI)와 각 행렬의 크기별로 결정되는 임의지수(RI)간의 비율을 의미하는 일치성 비율(CR)로 판단한다. 일치성 비율은 설문에 응한 응답자의 일치성이 임의적인 응답의 일치성과 얼마나 차이가 나는지 보여주게 되는데, 일치성지수는 다음과 같이 정의된다.

$$CI = \lambda_{\max} - n / (n - 1), \lambda_{\max} \geq n \text{ (단, } n = \text{행렬의 차원)}$$

여기서 주관적 쌍체비교가 임의적으로 이루어질 때 발생할 수 있는 값 즉, 임의지수와 일치성지수를 비교하면 일치성비율(CR)을 얻게 된다. 응답자들이 쌍체비교에서 완전히 일치되게 응답할 것으로 기대하지는 않지만, 통상 CR이 10%이하이면 양호하게 응답한 것으로 간주된다. 무작위 일관성 지수에 관한 행렬의 크기는 다음과 같다.

표 부록-3 | 행렬크기와 무작위 지수(RI)

행렬의 크기	무작위 일관성지수	행렬의 크기	무작위 일관성지수	행렬의 크기	무작위 일관성지수
2	0	5	1.12	8	1.14
3	0.58	6	1.24	9	1.45
4	0.90	7	1.32	10	1.49

이렇게 산정된 가중치와 사업 시행 적합도를 곱해서 나온 수치들을 모든 요소에 대해 구한다. 이렇게 해서 구한 수치들을 총합해 이 총합치가 0.5를 넘는지 여부를 판단한다. 다시 말해 타당도의 판정 기준은 0.5이다. 0.5를 넘으면 AHP로 분석한 사업의 타당성이 입증된 것이고 그렇지 못하다면 입증되지 못했다고 판단한다. 예를 들어 AHP총합 평점이 0.4752라면 0.5미만이므로 이 수치를 제공한 사업의 타당성은 낮다고 판단하는 것이다.

부록 2 : 남북한 해양 접경지역 공동 활용방안 연구 설문조사표

ID			
----	--	--	--

안녕하십니까?

한국해양수산개발원 남북 해양협력팀입니다.

서해안 및 동해안의 남북한 해양 접경지역은 한반도에서 가장 긴장감이 높은 지역으로 이에 대한 평화와 번영을 위한 정책이 긴요한 실정입니다. 육지의 접경지역에 비해 해양 접경수역은 경계선 문제, 어장 문제 등 군사적, 경제적 갈등이 많은 상황입니다. 특히 해상에서는 비교적 최근에도 남북한간의 무력충돌이 발생하였으며, 이는 한반도의 긴장을 고조하는 요인이 되고 있으므로 한반도의 평화와 번영을 위해서는 해양 접경지역을 남북이 공동으로 활용할 수 있는 정책 대안이 시급합니다.

이에 우리 연구원에서는 한반도의 긴장을 완화하고 평화를 정착시키는데 필수적인 남북한 해양 접경지역의 발전방안을 모색하고자 「남북한 해양 접경지역대 공동 활용방안 연구」를 추진하고 있습니다.

본 조사는 「남북한 해양 접경지역대 공동 활용방안 연구」와 관련하여 여러분의 의견을 수렴하고자 실시하고 있습니다. 귀하의 응답 내용은 관련 정책방안 도출에 많은 도움이 될 것입니다.

마지막으로, 본 조사 결과는 통계법 규정에 따라 비밀이 보장되며, 통계자료 및 연구목적 이외에는 사용되지 않습니다.

감사합니다.

2009. 6

주관기관 : 한국해양수산개발원(남북해양협력팀)

연구책임자 : 황진희 남북해양협력 팀장(hjh@kmi.re.kr)

담당자 : 엄선희 책임연구원 (sheom@kmi.re.kr)

조사기관 : (주)코리아데이터네트워크 박재득 연구원

전화: 02-548-5141/2191-0128, 팩스: 02-512-0777/02-2191-0179

e-mail : jddotcom@kdn21.co.kr

한국해양수산개발원

- 1) 접경지역에 대하여 가장 먼저 떠오르는 ‘이미지’ 는 무엇인지, 적절한 보기 앞의 □에 ✓표시나 O표시 등으로 선택해 주십시오.

- ☐ ① 남과 북이 군사적으로 대치하고 있는 군사적 긴장지역
- ☐ ② 각종 규제에 의하여 낙후되어 있는 지역
- ☐ ③ 남북한의 교류·협력이 일어나고 있는 지역
- ☐ ④ 우수한 자연 생태계를 지니고 있는 지역
- ☐ ⑤ 남북 및 세계평화를 실현시킬 상징성이 큰 지역
- ☐ ⑥기타(구체적으로: _____)

- 2) 인천광역시 옹진·강화군, 경기도 김포·파주시, 연천군, 강원도 철원·화천·양구·인제·고성군 등의 10개 시·군들은 접경지역(비무장지대(DMZ))와 인접한 지역입니다. 이곳 지역에서는 시군별로 독특한 테마성을 부각하고 기존 관광자원의 정비, 선도사업과 환경보전, 지역민 교류/연계 등의 다양한 개발전략 등이 시도되고 있습니다. 귀하께서는 이러한 개발전략에 대해 얼마나 알고계십니까?

- ☐ ① 전혀 모름 ☐ ② 모름 ☐ ③ 약간 모름
- ☐ ④ 조금 알고있음 ☐ ⑤ 알고있음 ☐ ⑥ 매우 잘 알고있음

- 3) 접경지역의 10개 시·군의 “제약요인” 들이 아래 표에 제시되어 있습니다. 각각의 질문별로 귀하의 생각과 가장 일치하는 보기를 선택해 주십시오.

제약요인	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통	대체로 그런 편이다	매우 그렇다
1) 생계수단이 부족한 편이다	①	②	③	④	⑤
2) 자연환경이 보호·관리되지 못한다	①	②	③	④	⑤
3) 지뢰지역 방치 등의 안전문제가 존재한다	①	②	③	④	⑤
4) 군사지역으로 각종 규제에 불편을 겪는다	①	②	③	④	⑤
5) 인접 시·군간 연계교통이 미흡하다	①	②	③	④	⑤
6) 교육·의료·문화 등의 생활시설이 부족하다	①	②	③	④	⑤
7) 기타(구체적으로:)	①	②	③	④	⑤

- 4) 남북한 해양 접경지역을 남과 북은 공동으로 개발을 추진하거나 보전하는 방향으로 정책을 추진할 수 있습니다. 이를 비교할 때 상대적인 중요도를 평가해 주시기 바랍니다.

(예: 좌측열의 개발협력과 우측열의 보전협력을 비교할 때 같다를 기준으로 중요도를 평가 해주십시오. 개발협력이 보전 협력보다 약간 더 중요하다고 생각하시면 좌측의 ③을 선택하시고 보전협력이 약간 더 중요하다고 생각하시면 우측의 ③을 선택해주십시오. 상대적 중요도가 같으면 ①을 선택해 주십시오.)

항목1	매우 중요	중요	약간 중요	같다	약간 중요	중요	매우 중요	항목2
개발	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	보전

- 5) 남북한 해양 접경지역을 남과 북이 공동으로 개발 할 경우, 개발 분야를 산업단지 개발, 관광단지 개발, 수산 및 가공단지 개발, 물류 서비스 단지 개발, 국제비즈니스 단지 개발로 다음과 같이 설정하였습니다. 부문별 협력 분야를 상호 비교할 때 상대적인 중요도를 평가해 주시기 바랍니다. (4)번 문항과 동일한 방법으로 평가해 주십시오)

항목1	매우 중요	중요	약간 중요	같다	약간 중요	중요	매우 중요	항목2
산업단지 개발	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	관광단지 개발
산업단지 개발	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	수산 및 가공 단지 개발
산업단지 개발	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	물류 서비스 단지 개발
산업단지 개발	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	국제비즈니스 단지 개발
관광단지 개발	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	수산 및 가공 단지 개발
관광단지 개발	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	물류 서비스 단지 개발
관광단지 개발	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	국제비즈니스 단지 개발
수산 및 가공 단지 개발	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	물류 서비스 단지 개발
수산 및 가공 단지 개발	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	국제비즈니스 단지 개발
물류 서비스 단지 개발	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	국제비즈니스 단지 개발

- 6) 남북한 해양 접경지역을 남과 북이 공동으로 환경보전을 추진한다면, 세부 방안으로 현재 상태로 보전, 갯벌 보전, 해양오염 방지 협력, 해양생물 보전지역 설정, 해양생태 남북 공동연구소 건립을 추진할 수 있습니다. 부문별 협력 분야를 상호 비교할 때 상대적인 중요도를 평가해 주시기 바랍니다. (4)번 문항과 동일한 방법으로 평가해 주십시오)

항목1	매우 중요	중요	약간 중요	같다	약간 중요	중요	매우 중요	항목2
현재 상태 보전	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	갯벌 보전
현재 상태 보전	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	해양생물 자원조사
현재 상태 보전	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	해양오염방지 협력
현재 상태 보전	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	해양생물 보전지역 조성
갯벌 보전	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	해양생물 자원조사
갯벌 보전	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	해양오염방지 협력
갯벌 보전	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	해양생물 보전지역 조성
해양생물자원조 사	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	해양오염방지 협력
해양생물자원조 사	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	해양생물 보전지역 조성
해양오염방지 협력	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	해양생물 보전지역 조성

- 7) 다음은 남북한 해양 접경지역을 남과 북이 공동으로 협력할 수 있는 분야를 환경·생태 협력, 해양관광협력, 해양산업협력, SOC협력 등으로 설정하였습니다. 부문별 협력 분야를 상호 비교할 때 상대적인 중요도를 평가해 주시기 바랍니다. (4)번 문항과 동일한 방법으로 평가해 주십시오)

항목1	매우 중요	중요	약간 중요	같다	약간 중요	중요	매우 중요	항목2
환경·생태 협력	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	해양관광협력
환경·생태 협력	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	해양산업협력
환경·생태 협력	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	SOC협력
해양관광협력	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	해양산업협력
해양관광협력	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	SOC협력
해양산업협력	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	SOC협력

- 8) 다음은 남북한 해양 접경지역의 공동 활용을 위한 해양산업분야의 세부 사업들입니다. 사업별 협력 분야를 상호 비교할 때 상대적인 중요도를 평가해 주시기 바랍니다. (4)번 문항과 동일한 방법으로 평가해 주십시오)

항목1	매우 중요	중요	약간 중요	같다	약간 중요	중요	매우 중요	항목2
해양바이오 산업단지 조성	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	공동어로 사업
해양바이오 산업단지 조성	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	조선산업 특구 조성 사업
해양바이오 산업단지 조성	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	한강하구 공동이용 사업(골재채취)
공동어로 사업	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	조선산업 특구 조성 사업
공동어로 사업	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	한강하구 공동이용 사업(골재채취)
조선산업 특구 조성 사업	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	한강하구 공동이용 사업(골재채취)

- 9) 다음은 남북한 해양 접경지역의 공동 활용을 위한 해양관광분야의 세부 사업들입니다. 사업별 협력 분야를 상호 비교할 때 상대적인 중요도를 평가해 주시기 바랍니다 (4)번 문항과 동일한 방법으로 평가해 주십시오).

항목1	매우 중요	중요	약간 중요	같다	약간 중요	중요	매우 중요	항목2
해양크루즈 사업	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	해양 공원 조성사업
해양크루즈 사업	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	금강산 관광연계 사업
해양크루즈 사업	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	갯벌체험장조성 및 운영
해양 공원 조성사업	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	금강산 관광연계 사업
해양 공원 조성사업	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	갯벌체험장조성 및 운영
금강산 관광연계 사업	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	갯벌체험장조성 및 운영

- 10) 다음은 남북한 해양 접경지역의 공동 활용을 위한 SOC분야의 세부 사업들입니다. 사업별 협력 분야를 상호 비교할 때 상대적인 중요도를 평가해 주시기 바랍니다 (4)번 문항과 동일한 방법으로 평가해 주십시오).

항목1	매우 중요	중요	약간 중요	같다	약간 중요	중요	매우 중요	항목2
서해 접경도서의 항만·물류 정비사업	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	남북 연육교(강화- 개풍)건설사업
서해 접경도서의 항만·물류 정비사업	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	첨단산업단지 조성(나들섬)
서해 접경도서의 항만·물류 정비사업	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	수산업 특구 조성
남북 연육교(강화- 개풍)건설사업	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	첨단산업단지 조성(나들섬)
남북 연육교(강화- 개풍)건설사업	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	수산업 특구 조성
첨단산업단지 조성(나들섬)	⑦	⑤	③	①	③	⑤	⑦	수산업 특구 조성

11) 북한과 협력사업을 추진할 경우 가장 성공 가능성이 높은 사업 분야는 다음 중 어느 분야라고 생각하십니까?

- | | |
|----------------|-------------|
| ① 관광협력 | ② 수산협력 |
| ③ 물류단지 조성 | ④ 항만개발 |
| ⑤ 산업(제조업)단지 조성 | ⑥ 기타(_____) |

12) 그동안 남북 접경지역과 관련된 사업이 부진한 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 북한의 태도
- ② 남남 갈등
- ③ 국제사회의 압력
- ④ 남북의 관심부족
- ⑤ 기타(_____)

* 설문에 응답해 주셔서 대단히 감사합니다.

■ 응답자 인적사항

〈일반 지역주민〉

응답자 정보	성명	
	연락처	
응답자 특성	지역	① 강화군 ② 옹진군 ③ 김포시 ④ 고성군
	연령	① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상

〈전문가〉

응답자 정보	성명	
	연락처	
응답자 특성	분류	① 정부부처 ② 지자체 ③ NGO ④ 학계 ⑤ 기타()
	연령	① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상
	현직 종사 경력	

부록 3 : 설문조사 결과표

| 표 부록-4 | 접경지역의 이미지

		응답자의 수	남북한 군사적 긴장지역	낙후지역	교류협력 지역	우수자연 생태계 지역	평화 상징지역	합계
일반인		(250)	38.8	33.6	3.2	18.8	5.6	100.0
지 역	강화군	(120)	35.8	38.3	2.5	18.3	5.0	100.0
	옹진군	(33)	54.5	18.2	0.0	27.3	0.0	100.0
	김포시	(42)	45.2	28.6	2.4	16.7	7.1	100.0
	고성군	(55)	30.9	36.4	7.3	16.4	9.1	100.0
연 령	20대	(36)	50.0	13.9	2.8	16.7	16.7	100.0
	30대	(46)	43.5	37.0	0.0	15.2	4.3	100.0
	40대	(52)	34.6	42.3	1.9	19.2	1.9	100.0
	50대	(73)	35.6	39.7	2.7	17.8	4.1	100.0
	60대	(43)	34.9	25.6	9.3	25.6	4.7	100.0
성 별	남성	(139)	37.4	36.7	2.9	17.3	5.8	100.0
	여성	(111)	40.5	29.7	3.6	20.7	5.4	100.0
전문가		(100)	79.0	3.0	1.0	7.0	10.0	100.0
	정부	(19)	94.7	0.0	0.0	0.0	5.3	100.0
	비정부	(81)	75.3	3.7	1.2	8.6	11.1	100.0
연 령	20대	(8)	87.5	0.0	0.0	12.5	0.0	100.0
	30대	(21)	85.7	4.8	0.0	4.8	4.8	100.0
	40대	(37)	81.1	0.0	0.0	2.7	16.2	100.0
	50대	(21)	76.2	0.0	4.8	9.5	9.5	100.0
	60대	(13)	61.5	15.4	0.0	15.4	7.7	100.0

| 표 부록-5 | 접경지역 개발 전략에 대한 인지

		응답 자의 수	전혀 모름	모름	약간 모름	조금 알고 있음	알고 있음	많이 알고 있음	합계
일반인		(250)	26.0	18.8	10.8	30.8	9.2	4.4	100.0
지 역	강화군	(120)	30.0	10.8	10.0	33.3	9.2	6.7	100.0
	옹진군	(33)	6.1	12.1	18.2	42.4	18.2	3.0	100.0
	김포시	(42)	35.7	47.6	0.0	11.9	4.8	0.0	100.0
	고성군	(55)	21.8	18.2	16.4	32.7	7.3	3.6	100.0
연 령	20대	(36)	30.6	22.2	25.0	16.7	5.6	0.0	100.0
	30대	(46)	28.3	23.9	6.5	26.1	10.9	4.3	100.0
	40대	(52)	28.8	21.2	3.8	30.8	7.7	7.7	100.0
	50대	(73)	20.5	16.4	8.2	41.1	8.2	5.5	100.0
	60대	(43)	25.6	11.6	16.3	30.2	14.0	2.3	100.0
성 별	남성	(139)	26.6	19.4	12.9	30.9	5.0	5.0	100.0
	여성	(111)	25.2	18.0	8.1	30.6	14.4	3.6	100.0
전문가		(100)	13.0	29.0	6.0	37.0	14.0	1.0	100.0
	정부	(19)	5.3	21.1	0.0	52.6	21.1	0.0	100.0
	비정부	(81)	14.8	30.9	7.4	33.3	12.3	1.2	100.0
연 령	20대	(8)	0.0	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	100.0
	30대	(21)	28.6	23.8	4.8	42.9	0.0	0.0	100.0
	40대	(37)	5.4	35.1	2.7	40.5	16.2	0.0	100.0
	50대	(21)	9.5	33.3	4.8	28.6	23.8	0.0	100.0
	60대	(13)	23.1	0.0	23.1	23.1	23.1	7.7	100.0

| 표 부록-6 | 생계수단 부족에 대한 의견

		응답자 의 수	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통	대체로 그런 편이다	매우 그렇다	(평균)		
									평균: 5점	표준 편차
일반인		(250)	5.6	25.2	20.4	34.0	14.4	100.0	(3.27)	(1.15)
지 역	강화군	(120)	6.7	29.2	12.5	33.3	18.3	100.0	(3.28)	(1.25)
	옹진군	(33)	0.0	21.2	45.5	30.3	3.0	100.0	(3.15)	(.80)
	김포시	(42)	9.5	33.3	26.2	16.7	11.9	100.0	(2.88)	(1.19)
	고성군	(55)	3.6	12.7	18.2	50.9	14.5	100.0	(3.60)	(1.01)
연 령	20대	(36)	8.3	25.0	36.1	25.0	5.6	100.0	(2.94)	(1.04)
	30대	(46)	4.3	19.6	23.9	32.6	19.6	100.0	(3.43)	(1.15)
	40대	(52)	11.5	26.9	11.5	34.6	13.5	100.0	(3.12)	(1.29)
	50대	(73)	2.7	34.2	17.8	30.1	15.1	100.0	(3.21)	(1.15)
	60대	(43)	2.3	14.0	18.6	48.8	16.3	100.0	(3.63)	(1.00)
성 별	남성	(139)	4.3	20.9	22.3	35.3	16.5	100.0	(3.39)	(1.12)
	여성	(111)	7.2	30.6	18.0	32.4	11.7	100.0	(3.11)	(1.18)
전문가		(100)	3.0	15.0	25.0	51.0	6.0	100.0	(3.42)	(.92)
	정부	(19)	5.3	21.1	31.6	42.1	0.0	100.0	(3.11)	(.94)
	비정부	(81)	2.5	13.6	23.5	53.1	7.4	100.0	(3.49)	(.91)
연 령	20대	(8)	0.0	12.5	50.0	25.0	12.5	100.0	(3.38)	(.92)
	30대	(21)	9.5	4.8	28.6	52.4	4.8	100.0	(3.38)	(1.02)
	40대	(37)	2.7	21.6	10.8	64.9	0.0	100.0	(3.38)	(.92)
	50대	(21)	0.0	19.0	33.3	28.6	19.0	100.0	(3.48)	(1.03)
	60대	(13)	0.0	7.7	30.8	61.5	0.0	100.0	(3.54)	(.66)

| 표 부록-7 | 자연환경이 보호·관리 부실에 대한 의견

		응답 자의 수	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통	대체로 그런 편이다	매우 그렇다	(평균)		
									평균: 5점	표준 편차
일반인		(250)	11.2	26.4	19.2	32.4	10.8	100.0	(3.05)	(1.21)
지 역	강화군	(120)	19.2	25.0	16.7	33.3	5.8	100.0	(2.82)	(1.25)
	옹진군	(33)	0.0	15.2	21.2	36.4	27.3	100.0	(3.76)	(1.03)
	김포시	(42)	9.5	33.3	26.2	23.8	7.1	100.0	(2.86)	(1.12)
	고성군	(55)	1.8	30.9	18.2	34.5	14.5	100.0	(3.29)	(1.12)
연 령	20대	(36)	16.7	27.8	19.4	30.6	5.6	100.0	(2.81)	(1.21)
	30대	(46)	4.3	30.4	19.6	39.1	6.5	100.0	(3.13)	(1.07)
	40대	(52)	13.5	38.5	17.3	15.4	15.4	100.0	(2.81)	(1.30)
	50대	(73)	15.1	17.8	19.2	37.0	11.0	100.0	(3.11)	(1.26)
	60대	(43)	4.7	20.9	20.9	39.5	14.0	100.0	(3.37)	(1.11)
성 별	남성	(139)	10.1	23.0	16.5	34.5	15.8	100.0	(3.23)	(1.25)
	여성	(111)	12.6	30.6	22.5	29.7	4.5	100.0	(2.83)	(1.13)
전문가		(100)	13.0	51.0	11.0	24.0	1.0	100.0	(2.49)	(1.03)
	정부	(19)	10.5	73.7	0.0	15.8	0.0	100.0	(2.21)	(.85)
	비정부	(81)	13.6	45.7	13.6	25.9	1.2	100.0	(2.56)	(1.06)
연 령	20대	(8)	0.0	25.0	50.0	12.5	12.5	100.0	(3.13)	(.99)
	30대	(21)	9.5	71.4	0.0	19.0	0.0	100.0	(2.29)	(.90)
	40대	(37)	13.5	45.9	13.5	27.0	0.0	100.0	(2.54)	(1.04)
	50대	(21)	9.5	61.9	4.8	23.8	0.0	100.0	(2.43)	(.98)
	60대	(13)	30.8	30.8	7.7	30.8	0.0	100.0	(2.38)	(1.26)

표 부록-8 | 지리지역 방치 등의 안전문제 존재에 대한 의견

		응답 자의 수	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통	대체로 그런 편이다	매우 그렇다	(평균)		
									평균: 5점	표준 편차
일반인		(250)	14.4	32.0	18.8	24.0	10.4	100.0	(2.86)	(1.30)
지 역	강화군	(120)	16.7	37.5	10.0	25.0	10.8	100.0	(2.76)	(1.30)
	옹진군	(33)	0.0	24.2	57.6	6.1	12.1	100.0	(3.06)	(.90)
	김포시	(42)	26.2	35.7	11.9	21.4	4.8	100.0	(2.43)	(1.23)
	고성군	(55)	9.1	21.8	20.0	34.5	12.7	100.0	(3.31)	(1.43)
연 령	20대	(36)	11.1	22.2	30.6	25.0	11.1	100.0	(3.03)	(1.18)
	30대	(46)	13.0	28.3	30.4	21.7	6.5	100.0	(2.80)	(1.13)
	40대	(52)	19.2	30.8	9.6	26.9	13.5	100.0	(2.85)	(1.38)
	50대	(73)	16.4	43.8	11.0	23.3	5.5	100.0	(2.58)	(1.18)
	60대	(43)	9.3	25.6	20.9	23.3	18.6	100.0	(3.30)	(1.55)
성 별	남성	(139)	17.3	28.1	18.7	21.6	14.4	100.0	(2.88)	(1.33)
	여성	(111)	10.8	36.9	18.9	27.0	5.4	100.0	(2.85)	(1.27)
전문가		(100)	0.0	4.0	13.0	49.0	34.0	100.0	(4.13)	(.79)
	정부	(19)	0.0	5.3	26.3	63.2	5.3	100.0	(3.68)	(.67)
	비정부	(81)	0.0	3.7	9.9	45.7	40.7	100.0	(4.23)	(.78)
연 령	20대	(8)	0.0	0.0	0.0	62.5	37.5	100.0	(4.38)	(.52)
	30대	(21)	0.0	4.8	23.8	71.4	0.0	100.0	(3.67)	(.58)
	40대	(37)	0.0	8.1	16.2	27.0	48.6	100.0	(4.16)	(.99)
	50대	(21)	0.0	0.0	0.0	61.9	38.1	100.0	(4.38)	(.50)
	60대	(13)	0.0	0.0	15.4	46.2	38.5	100.0	(4.23)	(.73)

| 표 부록-9 | 군사지역으로 각종 규제에 인한 불편에 대한 의견

		응답자 의 수	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통	대체로 그런 편이다	매우 그렇다	(평균)		
									평균: 5점	표준 편차
일반인		(250)	6.4	19.2	11.2	42.0	20.8	100.0	(3.54)	(1.25)
지 역	강화군	(120)	9.2	22.5	6.7	38.3	23.3	100.0	(3.44)	(1.31)
	옹진군	(33)	0.0	9.1	21.2	63.6	6.1	100.0	(3.67)	(.74)
	김포시	(42)	9.5	21.4	9.5	31.0	26.2	100.0	(3.57)	(1.59)
	고성군	(55)	1.8	16.4	16.4	45.5	20.0	100.0	(3.65)	(1.04)
연 령	20대	(36)	11.1	25.0	30.6	22.2	11.1	100.0	(2.97)	(1.18)
	30대	(46)	4.3	26.1	8.7	41.3	19.6	100.0	(3.46)	(1.21)
	40대	(52)	13.5	11.5	3.8	42.3	26.9	100.0	(3.69)	(1.55)
	50대	(73)	2.7	16.4	11.0	45.2	24.7	100.0	(3.73)	(1.10)
	60대	(43)	2.3	20.9	7.0	53.5	16.3	100.0	(3.60)	(1.07)
성 별	남성	(139)	6.5	17.3	12.2	39.6	23.7	100.0	(3.61)	(1.29)
	여성	(111)	6.3	21.6	9.9	45.0	17.1	100.0	(3.45)	(1.19)
전문가		(100)	0.0	1.0	5.0	55.0	39.0	100.0	(4.32)	(.62)
	정부	(19)	0.0	0.0	5.3	73.7	21.1	100.0	(4.16)	(.50)
	비정부	(81)	0.0	1.2	4.9	50.6	43.2	100.0	(4.36)	(.64)
연 령	20대	(8)	0.0	0.0	12.5	62.5	25.0	100.0	(4.13)	(.64)
	30대	(21)	0.0	4.8	4.8	66.7	23.8	100.0	(4.10)	(.70)
	40대	(37)	0.0	0.0	2.7	54.1	43.2	100.0	(4.41)	(.55)
	50대	(21)	0.0	0.0	4.8	52.4	42.9	100.0	(4.38)	(.59)
	60대	(13)	0.0	0.0	7.7	38.5	53.8	100.0	(4.46)	(.66)

| 표 부록-10 | 인접 시·군간 연계교통 부족에 대한 의견

		응답자 의 수	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통	대체로 그런 편이다	매우 그렇다	(평균)		
									평균: 5점	표준 편차
일반인		(250)	6.4	17.2	9.2	48.0	18.8	100.0	(3.56)	(1.17)
지 역	강화군	(120)	5.8	22.5	7.5	45.8	18.3	100.0	(3.48)	(1.20)
	옹진군	(33)	3.0	6.1	6.1	69.7	15.2	100.0	(3.88)	(.86)
	김포시	(42)	9.5	16.7	9.5	33.3	28.6	100.0	(3.56)	(1.34)
	고성군	(55)	7.3	12.7	14.5	50.9	14.5	100.0	(3.53)	(1.12)
연 령	20대	(36)	5.6	19.4	8.3	52.8	13.9	100.0	(3.50)	(1.13)
	30대	(46)	2.2	13.0	10.9	56.5	17.4	100.0	(3.74)	(.98)
	40대	(52)	3.8	9.6	3.8	51.9	28.8	100.0	(3.94)	(1.05)
	50대	(73)	11.0	20.5	9.6	38.4	20.5	100.0	(3.37)	(1.32)
	60대	(43)	7.0	23.3	14.0	46.5	9.3	100.0	(3.28)	(1.14)
성 별	남성	(139)	6.5	18.7	10.1	44.6	19.4	100.0	(3.52)	(1.19)
	여성	(111)	6.3	15.3	8.1	52.3	18.0	100.0	(3.60)	(1.14)
전문가		(100)	1.0	7.0	15.0	59.0	18.0	100.0	(3.86)	(.83)
	정부	(19)	0.0	5.3	15.8	68.4	10.5	100.0	(3.84)	(.69)
	비정부	(81)	1.2	7.4	14.8	56.8	19.8	100.0	(3.86)	(.86)
연 령	20대	(8)	12.5	0.0	12.5	37.5	37.5	100.0	(3.88)	(1.36)
	30대	(21)	0.0	9.5	23.8	57.1	9.5	100.0	(3.67)	(.80)
	40대	(37)	0.0	0.0	10.8	70.3	18.9	100.0	(4.08)	(.55)
	50대	(21)	0.0	14.3	14.3	47.6	23.8	100.0	(3.81)	(.98)
	60대	(13)	0.0	15.4	15.4	61.5	7.7	100.0	(3.62)	(.87)

| 표 부록-11 | 교육·의료·문화 등의 생활시설이 부족에 대한 의견

		응답 자의 수	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통	대체로 그런 편이다	매우 그렇다	(평균)		
									평균: 5점	표준 편차
일반인		(250)	2.0	12.0	7.2	34.4	43.6	100.0	(4.10)	(1.17)
지 역	강화군	(120)	1.7	12.5	12.5	32.5	40.8	100.0	(3.98)	(1.09)
	옹진군	(33)	0.0	0.0	6.1	39.4	54.5	100.0	(4.48)	(0.62)
	김포시	(42)	4.8	21.4	2.4	35.7	31.0	100.0	(3.95)	(1.70)
	고성군	(55)	1.8	10.9	0.0	34.5	52.7	100.0	(4.25)	(1.04)
연 령	20대	(36)	5.6	2.8	13.9	36.1	41.7	100.0	(4.06)	(1.09)
	30대	(46)	4.3	8.7	2.2	28.3	56.5	100.0	(4.24)	(1.14)
	40대	(52)	1.9	5.8	0.0	32.7	55.8	100.0	(4.58)	(1.27)
	50대	(73)	0.0	20.5	9.6	34.2	35.6	100.0	(3.85)	(1.13)
	60대	(43)	0.0	16.3	11.6	41.9	30.2	100.0	(3.86)	(1.04)
성 별	남성	(139)	2.9	12.9	5.0	35.3	42.4	100.0	(4.10)	(1.27)
	여성	(111)	0.9	10.8	9.9	33.3	45.0	100.0	(4.11)	(1.03)
전문가		(100)		5.0	12.0	48.0	35.0	100.0	(4.13)	(0.81)
	정부	(19)		5.3	10.5	57.9	26.3	100.0	(4.05)	(0.78)
	비정부	(81)		4.9	12.3	45.7	37.0	100.0	(4.15)	(0.82)
연 령	20대	(8)		0.0	12.5	50.0	37.5	100.0	(4.25)	(0.71)
	30대	(21)		4.8	14.3	66.7	14.3	100.0	(3.90)	(0.70)
	40대	(37)		2.7	5.4	40.5	51.4	100.0	(4.41)	(0.72)
	50대	(21)		9.5	14.3	38.1	38.1	100.0	(4.05)	(0.97)
	60대	(13)		7.7	23.1	53.8	15.4	100.0	(3.77)	(0.83)

| 표 부록-12 | 일반 지역주민의 개발 분야에 대한 의견

구분	중요도					CI	RI	CR
	산업단지 개발	관광단지 개발	수산 및 가공단지 개발	물류 서비스 단지 개발	국제 비즈니스 개발			
일반전체	0.127	0.278	0.188	0.181	0.226	0.002	1.120	0.1%
일반20대	0.101	0.284	0.144	0.183	0.288	0.015	1.120	1.3%
일반30대	0.124	0.273	0.195	0.199	0.209	0.009	1.120	0.8%
일반40대	0.101	0.315	0.170	0.170	0.243	0.010	1.120	0.9%
일반50대	0.127	0.293	0.206	0.173	0.201	0.001	1.120	0.1%
일반60대	0.193	0.208	0.197	0.177	0.224	0.005	1.120	0.5%
일반강화군	0.136	0.291	0.168	0.180	0.226	0.004	1.120	0.3%
일반옹진군	0.124	0.319	0.286	0.140	0.131	0.007	1.120	0.6%
일반김포시	0.105	0.212	0.142	0.199	0.343	0.019	1.120	1.7%
일반고성군	0.119	0.267	0.209	0.184	0.221	0.001	1.120	0.1%

| 표 부록-13 | 전문가의 개발 분야에 대한 의견

구분	중요도					CI	RI	CR
	산업단지 개발	관광단지 개발	수산 및 가공단지 개발	물류 서비스 단지 개발	국제 비즈니스 개발			
전문가전체	0.116	0.214	0.211	0.260	0.199	0.008	1.120	0.8%
공무원	0.107	0.207	0.259	0.231	0.196	0.009	1.120	0.8%
비공무원	0.118	0.215	0.201	0.267	0.199	0.015	1.120	1.3%

표 부록-14 | 해양 접경지역의 환경보전 세부 방안(일반 지역주민)

구분	중요도					CI	RI	CR
	현재상태 보전	갯벌보전	해양생물 자원조사	해양오염 방지	해양생물 보전지역 조성			
일반전체	0.133	0.178	0.158	0.276	0.255	0.012	1.120	1.1%
일반20대	0.094	0.155	0.160	0.255	0.337	0.028	1.120	2.5%
일반30대	0.148	0.192	0.136	0.271	0.253	0.020	1.120	1.8%
일반40대	0.133	0.206	0.176	0.277	0.207	0.007	1.120	0.6%
일반50대	0.148	0.173	0.163	0.268	0.247	0.020	1.120	1.8%
일반60대	0.128	0.150	0.147	0.301	0.275	0.006	1.120	0.5%
일반강화군	0.117	0.178	0.151	0.319	0.235	0.009	1.120	0.8%
일반웅진군	0.144	0.234	0.169	0.203	0.250	0.015	1.120	1.3%
일반김포시	0.193	0.226	0.120	0.225	0.236	0.032	1.120	2.8%
일반고성군	0.119	0.114	0.194	0.261	0.312	0.013	1.120	1.2%

| 표 부록-15 | 해양 접경지역의 환경보전 세부 방안(전문가)

구분	중요도					CI	RI	CR
	현재상태 보전	갯벌보전	해양생물 자원조사	해양오염 방지	해양생물 보전지역 조성			
전문가전체	0.091	0.167	0.193	0.248	0.301	0.018	1.120	1.6%
공무원	0.084	0.157	0.214	0.257	0.288	0.009	1.120	0.8%
비공무원	0.093	0.169	0.188	0.246	0.304	0.022	1.120	2.0%

| 표 부록-16 | 해양 접경지역에서 남북 협력 가능 분야(일반 지역주민)

구분	중요도				CI	RI	CR
	환경 생태 협력	해양관광 협력	해양산업 협력	SOC협력			
일반전체	0.232	0.255	0.206	0.306	0.0019	0.9000	0.2%
일반20대	0.201	0.366	0.189	0.244	0.0044	0.9000	0.5%
일반30대	0.224	0.299	0.220	0.257	0.0030	0.9000	0.3%
일반40대	0.254	0.233	0.191	0.321	0.0006	0.9000	0.1%
일반50대	0.225	0.229	0.211	0.335	0.0020	0.9000	0.2%
일반60대	0.243	0.197	0.216	0.345	0.0083	0.9000	0.9%
일반강화군	0.226	0.221	0.191	0.362	0.0038	0.9000	0.4%
일반웅진군	0.232	0.321	0.240	0.208	0.0099	0.9000	1.1%
일반김포시	0.355	0.235	0.193	0.217	0.0031	0.9000	0.3%
일반고성군	0.163	0.292	0.223	0.321	0.0065	0.9000	0.7%
전문가전체	0.267	0.207	0.241	0.285	0.0001	0.9000	0.0%
공무원	0.247	0.214	0.247	0.292	0.007	0.900	0.8%
비공무원	0.273	0.205	0.239	0.283	0.001	0.900	0.1%

| 표 부록-17 | 해양 접경지역의 해양산업 세부 분야

구분	중요도				CI	RI	CR
	해양바이오 산업단지 조성	공동어로 사업	조선산업 특구 조성 사업	한강하구 공동이용 사업			
일반전체	0.258	0.314	0.224	0.203	0.0007	0.9000	0.1%
일반20대	0.336	0.265	0.222	0.177	0.0064	0.9000	0.7%
일반30대	0.262	0.354	0.210	0.173	0.0004	0.9000	0.0%
일반40대	0.278	0.297	0.229	0.196	0.0029	0.9000	0.3%
일반50대	0.231	0.327	0.212	0.230	0.0018	0.9000	0.2%
일반60대	0.210	0.296	0.250	0.244	0.0129	0.9000	1.4%
일반강화군	0.281	0.258	0.230	0.231	0.0016	0.9000	0.2%
일반웅진군	0.207	0.425	0.221	0.147	0.0142	0.9000	1.6%
일반김포시	0.245	0.320	0.213	0.222	0.0018	0.9000	0.2%
일반고성군	0.237	0.370	0.215	0.177	0.0045	0.9000	0.5%
전문가전체	0.198	0.276	0.252	0.274	0.0051	0.9000	0.6%
공무원	0.164	0.331	0.201	0.304	0.016	0.900	1.8%
비공무원	0.207	0.263	0.264	0.265	0.004	0.900	0.4%

| 표 부록-18 | 해양 접경지역의 해양관광 세부 분야

구분	중요도				CI	RI	CR
	해양크루즈 사업	해양 공원 조성사업	금강산 관광연계 사업	갯벌체험장 조성 및 운영			
일반전체	0.160	0.274	0.252	0.315	0.0017	0.9000	0.2%
일반20대	0.161	0.240	0.286	0.312	0.0004	0.9000	0.0%
일반30대	0.169	0.268	0.271	0.293	0.0055	0.9000	0.6%
일반40대	0.130	0.282	0.231	0.357	0.0184	0.9000	2.0%
일반50대	0.166	0.279	0.238	0.317	0.0047	0.9000	0.5%
일반60대	0.171	0.286	0.255	0.287	0.0027	0.9000	0.3%
일반강화군	0.171	0.301	0.186	0.342	0.0027	0.9000	0.3%
일반옹진군	0.151	0.241	0.329	0.279	0.0042	0.9000	0.5%
일반김포시	0.107	0.275	0.214	0.405	0.0132	0.9000	1.5%
일반고성군	0.166	0.209	0.416	0.208	0.0045	0.9000	0.5%
전문가전체	0.133	0.250	0.314	0.303	0.0055	0.9000	0.6%
공무원	0.112	0.238	0.339	0.311	0.0301	0.9000	3.3%
비공무원	0.138	0.252	0.309	0.301	0.0035	0.9000	0.4%

| 표 부록-19 | 해양 접경지역의 SOC 세부 분야

구분	중요도				CI	RI	CR
	서해접경 도서의 항만물류 정비사업	남북 연육교 (강화-개풍) 건설사업	첨단산업 단지조성 (나들섬)	수산업 특구 조성			
일반전체	0.195	0.235	0.286	0.284	0.0033	0.9000	0.4%
일반20대	0.208	0.210	0.295	0.287	0.0088	0.9000	1.0%
일반30대	0.241	0.203	0.294	0.262	0.0108	0.9000	1.2%
일반40대	0.183	0.236	0.272	0.309	0.0004	0.9000	0.0%
일반50대	0.172	0.295	0.255	0.278	0.0019	0.9000	0.2%
일반60대	0.186	0.194	0.334	0.286	0.0125	0.9000	1.4%
일반강화군	0.176	0.312	0.267	0.246	0.0017	0.9000	0.2%
일반옹진군	0.256	0.146	0.307	0.291	0.0043	0.9000	0.5%
일반김포시	0.188	0.215	0.280	0.318	0.0064	0.9000	0.7%
일반고성군	0.196	0.167	0.300	0.338	0.0064	0.9000	0.7%
전문가전체	0.248	0.224	0.203	0.324	0.0044	0.9000	0.5%
공무원	0.190	0.202	0.171	0.436	0.0098	0.9000	1.1%
비공무원	0.264	0.230	0.237	0.269	0.0052	0.9000	0.6%

| 표 부록-20 | 성공가능성이 높은 사업 분야에 대한 의견

		응답 자의 수	관광 협력	수산 협력	물류 단지 조성	항만 개발	산업 (제조업) 단지 조성	기 타	무 응 답	합계
일반인		(250)	41.2	14.4	8.4	8.8	22.0	3.6	1.6	100.0
지 역	강화군	(120)	42.5	13.3	9.2	8.3	20.0	4.2	2.5	100.0
	옹진군	(33)	42.4	27.3	0.0	9.1	15.2	6.1	0.0	100.0
	김포시	(42)	38.1	4.8	9.5	9.5	35.7	2.4	0.0	100.0
	고성군	(55)	40.0	16.4	10.9	9.1	20.0	1.8	1.8	100.0
연 령	20대	(36)	58.3	13.9	5.6	5.6	16.7	0.0	0.0	100.0
	30대	(46)	37.0	17.4	8.7	15.2	19.6	0.0	2.2	100.0
	40대	(52)	46.2	15.4	13.5	3.8	19.2	0.0	1.9	100.0
	50대	(73)	39.7	9.6	5.5	9.6	27.4	6.8	1.4	100.0
	60대	(43)	27.9	18.6	9.3	9.3	23.3	9.3	2.3	100.0
성 별	남성	(139)	41.0	15.1	7.9	7.2	21.6	5.8	1.4	100.0
	여성	(111)	41.4	13.5	9.0	10.8	22.5	0.9	1.8	100.0
전문가		(100)	35.0	23.0	9.0	5.0	22.0	6.0		100.0
	정부	(19)	26.3	47.4	5.3	5.3	10.5	5.3		100.0
	비정부	(81)	37.0	17.3	9.9	4.9	24.7	6.2		100.0
연 령	20대	(8)	12.5	12.5	25.0	12.5	37.5	0.0		100.0
	30대	(21)	42.9	14.3	9.5	0.0	23.8	9.5		100.0
	40대	(37)	35.1	21.6	13.5	2.7	21.6	5.4		100.0
	50대	(21)	19.0	52.4	0.0	9.5	14.3	4.8		100.0
	60대	(13)	61.5	0.0	0.0	7.7	23.1	7.7		100.0

| 표 부록-21 | 접경지역 관련 사업 부진 이유에 대한 의견

		응답자 의 수	북한의 태도	남남 갈등	국제사회 의 압력	남북의 관심부족	기타	합계
일반인		(250)	49.2	23.2	8.4	17.2	1.6	100.0
지 역	강화군	(120)	40.0	31.7	5.8	20.8	0.8	100.0
	옹진군	(33)	75.8	3.0	9.1	12.1	0.0	100.0
	김포시	(42)	42.9	19.0	21.4	16.7	0.0	100.0
	고성군	(55)	58.2	20.0	3.6	12.7	5.5	100.0
연 령	20대	(36)	44.4	33.3	5.6	16.7	0.0	100.0
	30대	(46)	45.7	19.6	13.0	19.6	2.2	100.0
	40대	(52)	38.5	26.9	15.4	17.3	0.0	100.0
	50대	(73)	50.7	23.3	5.5	16.4	4.1	100.0
	60대	(43)	67.4	14.0	2.3	16.3	0.0	100.0
성 별	남성	(139)	48.9	23.7	7.9	17.3	2.2	100.0
	여성	(111)	49.5	22.5	9.0	17.1	0.9	100.0
전문가		(100)	36.0	52.0	1.0	6.0	5.0	100.0
	정부	(19)	47.4	42.1	0.0	5.3	5.3	100.0
	비정부	(81)	33.3	54.3	1.2	6.2	4.9	100.0
연 령	20대	(8)	25.0	50.0	0.0	25.0	0.0	100.0
	30대	(21)	33.3	66.7	0.0	0.0	0.0	100.0
	40대	(37)	29.7	56.8	0.0	8.1	5.4	100.0
	50대	(21)	47.6	33.3	4.8	4.8	9.5	100.0
	60대	(13)	46.2	46.2	0.0	0.0	7.7	100.0

남북한 해양 접경지역 공동 활용방안

황진회(hjh@kmi.re.kr)

한국해양수산개발원 미래전략연구본부 북극해·남북협력연구실장
경영학 박사수료

저서 및 논문

「동북아 연계 크루즈를 이용한 남북한 관광 활성화 방안」 (2009. 8)

「남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구」 (2007)

엄선희(sheom@kmi.re.kr)

한국해양수산개발원 미래전략연구본부 책임연구원
경제학 박사수료

저서 및 논문

「국제협력을 통한 북한수산물개발사업 재원조달 방안」 (2008. 12. 31)

「북한과 중국의 수산물협력 실태와 시사점」 (2009. 12. 15)

최영석(yschoe@kmi.re.kr)

한국해양수산개발원 물류항만연구본부 연구원
해상법 석사

허소영(syheo@kmi.re.kr)

한국해양수산개발원 미래전략연구본부 연구원
국제무역

저서 및 논문

「한·중 FTA가 한국 농업에 미치는 영향과 대응」 (2008. 5)

남북한 해양 접경지역 공동 활용방안

2009年 12月 29日 印刷

2009年 12月 31日 發行

編輯兼 發行人	姜 淙 熙
發行處	韓國海洋水產開發院 서울특별시 마포구 상암동 1652
전 화	2105-2700 FAX : 2105-2800
등 록	1984년 8월 6일 제16-80호

組版・印刷/ 비전테크 1588-0233 정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 394 - 0337