

한반도 접경평화 선도를 위한 서해평화협력지대 조성 전략 수립 연구



차 례



I. 연구 개요 1

연구의 배경	3
연구의 목적	5
연구의 범위와 방법	6
연구의 과정과 구성	7

II. 동아시아 초국경 협력의 사례 분석 11

1. 접경 협력의 이론과 유형	13
(가) 접경의 개념과 이론	13
(나) 접경의 일반적 목표와 유형화: 평화, 안정, 발전	16
(다) 동아시아 접경 핵심 사례들의 유형 분석	17
(라) 접경 협력의 결정 요인: 정책, 거버넌스, 주권	19
(마) 주권 차원의 접경 협력에 대한 새로운 관점	20
2. 압록강 및 두만강 접경 사례	22
(가) 북중 접경 지역의 교류와 협력	22
(나) 중국 단둥과 북한 신의주 지역의 접경 협력	34
(다) 두만강의 북·중·러 접경	42
(라) 중국을 경유한 남북의 지식 교류협력	48
(마) 시사점	50
3. 타이완 진먼다오(金門島) 사례	52
(가) 진먼다오 개요	52
(나) 냉전 시기 진먼의 군사화, 요새화	53
(다) 탈냉전 시기 진먼의 변화	59
(라) 양안 관계의 개선과 진먼의 중국 교류 확대	60
(마) 전략적 평화 명소화를 통한 관광 자원 확대	67
(바) 최근 중국의 통합 공세와 내부 분열의 우려	72
(사) 시사점	76
4. 홍콩-선전((深圳) 사례	79
(가) 홍콩-선전 지역 개요	79
(나) 홍콩의 주권과 시민권	81
(다) 홍콩-선전 통합도시권역 다완취(大灣區)의 형성 과정	84
(라) 통합도시권역 유인을 위한 법적·제도적 정비	90

(마) 접경지역 통관 절차	100
(바) 체제와 사회경제적 차이로 인한 갈등 지속	102
(사) 홍콩-선전 사례와 한반도의 차이점	105
(아) 시사점	106
5. 기타 초국경 협력의 사례들	107
(가) 남쿠릴열도/북방4도에서 러시아와 일본의 어업 협력	107
(나) 중국의 초국경 경제협력구 건설	118
(다) 동아시아 바깥의 사례들	124
6. 동아시아 초국경 협력의 함의 및 시사점	132
(가) 접경 협력의 유형화와 단계 모델	132
(나) 핵심 사례의 접경 협력에 대한 시사점: 정책, 거버넌스 차원	133
(다) 주권 재설정 차원	136

Ⅲ. 서해평화협력지대와 인천 139

1. 서해평화협력지대의 배경	141
(가) 서해평화협력지대의 정책적 배경	141
(나) 서해평화협력지대의 이론적 배경	148
(다) 협력을 위한 과제	151
2. 인천의 남북 교류협력과 서해평화협력지대 추진	152
(가) 접경지역 광역지자체로서 남북협력 선도	152
(나) 남북경제협력사업으로 평화와 번영 동시 추구	160
(다) 인천의 영역별 남북 교류협력 성과	162
(라) 평화도시 인천 브랜드화	169
3. 지방정부 차원의 남북 교류협력에 대한 평가	172
(가) 제도 변화에 따른 지자체의 위상과 역할 변화	172
(나) 지자체 남북교류협력 역사	173
(다) 지자체 남북교류협력의 특징	192
(라) 지자체 남북 교류협력 평가	195
(마) 발전 방안	199
4. 대북제재의 현황과 인천의 대응	201
(가) 대북제재의 구성	201
(나) 제재의 면제/해제 및 남북협력 시나리오	207
(다) 코로나19 관련 인도적 지원 대북제재 면제의 현황	207
(라) 대북제재와 인천시의 대응 방향	210

IV. 북한의 동향과 수요 211

1. 2021년 북한의 동향과 정책적 함의	213
(가) 북한의 대내정책 방향	213
(나) 북한의 대외정책 방향	229
2. 북한 서부지구 산업 분포와 서해평화협력 구상	234
(가) 개요	234
(나) 평양-남포지구	236
(다) 해주지구	247
(라) 개성지구	256
(마) 북한의 SDGs 정책과 서부지구 경제개발의 연계	266

V. 주요 영역별 서해평화협력지대 실현 방안 277

1. 북한 서해권의 에너지 현황과 협력 방안	279
(가) 북한의 에너지 수급 현황	279
(나) 북한 서해권 지역의 에너지 현황과 공급 방안	283
(다) 인천시의 대북 협력 계획에 에너지 공급 관련 정책 포함 필요	287
2. 교동 평화산업단지 조성 및 서해 평화경제특구 구상	289
(가) 강화 교동 평화산업단지와 서해 평화경제특구 개요	289
(나) 강화 교동의 입지 여건	291
(다) 강화 교동 평화산업단지 추진 현황	295
(라) 시사점 및 추진 체계	297
3. 한강하구의 공동 이용	301
(가) 한강하구 개황	301
(나) 한강하구 남북한 협력 사업 논의 경과	306
(다) 한강하구 공동이용의 추진 상황 및 접근 전략	308
(라) 시사점 및 추진 체계	312
4. 남북 공동어로구역 설정 및 해양·수산 협력	313
(가) 남북 공동어로구역 설정 및 해양·수산 협력 개요	313
(나) 남북 공동어로 사업의 경과	316
(다) 북한 황해도의 해양수산 현황	324
(라) 북한 서해권 해양수산 협력 이슈와 협력 사업	327
(마) 시사점 및 추진체계	332
5. K-배터리 산업육성을 위한 남북 광물자원 협력	334
(가) 개 요	334
(나) 북한의 흑연 현황	335

(다) 북한의 니켈 현황	336
(라) 북한 광산물에 대한 제재와 북중 교역	337
(마) 남북 광물자원 협력에 대한 시사점	338

VI. 新서해평화협력지대 조성 전략 343

1. 신 서해평화협력지대 조성 전략	345
(가) 신 서해평화협력지대의 추진 원칙과 방향	345
(나) 신 서해평화협력지대의 거버넌스	351
2. 인천시와 북한의 도시·산업 협력 조성 전략	355
(가) 기본 조성전략	355
(나) 인천시의 남북 도시협력 조성전략	358
3. 서해평화협력지대의 영역별 전략과 추진과제	363
(가) 전략과 추진과제의 선정	363
(나) 전략 1: 서해 평화경제특구 추진	367
(다) 전략 2: 평화·생태의 접경지역 조성	369
(라) 전략 3: 남북의 연결과 협력 선도	371
(마) 전략 4: 국내외 평화·협력 거버넌스의 강화	374
(바) 2022년 국내외 동향에 따른 제언	379

※ 참고부록 381

1. 타이완의 「접경도서 건설조례(離島建設條例)」(383)
2. 홍콩의「웨강아오 다완취 발전규획 요강(粵港澳大灣區發展規劃綱要)」(390)
3. 개성공단 법·제도에 대한 이해와 남북협력의 제도화 과정(415)
4. 서해·한강하구·비무장지대의 관할권(428)

※ 참고문헌 495



표 차례



[표 I-1] 연구의 주요 일정	7
[표 I-2] 연구의 장별 구성과 주요 내용	9
[표 II-1] 접경과 관련된 다양한 개념들	13
[표 II-2] 동아시아 접경 사례의 유형화	18
[표 II-3] 접경 협력의 차원 구분: 정책, 거버넌스, 주권	20
[표 II-4] 북중 국경의 지방 행정구역	23
[표 II-5] 북중 국경의 국경통과지점	24
[표 II-6] 북중 접경의 주요 협력 기제	28
[표 II-7] 압록강의 북중 공동관리 수력 발전소	29
[표 II-8] 북한 라진항의 처리능력 및 임대 현황	46
[표 II-9] 진먼다오의 주민 인구와 군인 수의 변화	59
[표 II-10] 「접경도서 건설조례」와 「접경지역 지원 특별법」 조문 비교	65
[표 II-11] 역대 진먼현 현장(縣長)의 당적	75
[표 II-12] 선전과 홍콩 개항	79
[표 II-13] 법적 '홍콩인' 신분의 변천	84
[표 II-14] 구역경제 협력모형	87
[표 II-15] 다완취 거주증을 가진 홍콩·마카오·대만인의 권리와 서비스	95
[표 II-16] 북한의 접경협력 유형화	132
[표 II-17] 동아시아 접경 핵심 사례의 시사점	135
[표 III-1] 서해 분쟁 관련 남북 군사회담	143
[표 III-2] 한강하구 공동이용의 경제적 효과 추산	147
[표 III-3] 서해평화협력사업의 경제적 효과 추산	147
[표 III-4] 연도별 인천시 대북 인도적 지원 사업	156
[표 III-5] 2011년 말라리아 남북 공동방역사업 추진 개요	158
[표 III-6] 인천시 평화도시 조성 기본계획	160
[표 III-7] 2007년 북한 통일전선부장 일행 인천 방문	163
[표 III-8] 2008년 평양 치과병원 리모델링 사업 및 창광거리 현대화사업	163
[표 III-9] 평양시 체육단 축구장 현대화사업 및 준공식 참가	164
[표 III-10] 인천광역시의 주요 체육 교류	165
[표 III-11] 인천광역시의 주요 남북교류협력사업 연도별 일람	168
[표 III-12] 평화도시 인천의 제도화 과정	170
[표 III-13] 남북 교류협력의 주요 연혁	174
[표 III-14] 남북교류협력 정의와 분야: 〈남북교류협력에 관한 법〉 제2조 정의	175
[표 III-15] 남북협력사업 분류	176
[표 III-16] 강원도 남북교류협력 제도화 과정	177
[표 III-17] 경기도의 당곡리 농업협력사업 개요	178
[표 III-18] 경기도 개풍 양묘장 연도별 사업내용	178
[표 III-19] 지자체 남북교류협력의 전개	179
[표 III-20] 접경 지자체의 남북 교류협력 추진 사업	182
[표 III-21] 경기도의 남북 교류협력사업 연도별 추진 실적	182
[표 III-22] 강원도의 남북 교류협력사업 연도별 추진 실적	184

[표 Ⅲ-23]	서울시의 남북 교류협력사업 연도별 추진 실적	185
[표 Ⅲ-24]	서울시의 평화·통일문화 조성사업 연도별 추진 실적	186
[표 Ⅲ-25]	민선 7기 광역지자체별 주요 남북교류협력사업(2018.8.~2021.10.)	189
[표 Ⅲ-26]	지자체별 남북교류협력 관련 조직 현황(2021.2. 현재)	193
[표 Ⅲ-27]	남북교류 관련 지방정부협의체 구성 현황	199
[표 Ⅲ-28]	2016년 이후 유엔의 주요 대북제재 현황	202
[표 Ⅲ-29]	유엔 안보리의 분야별 대북제재 내용	203
[표 Ⅲ-30]	한국의 대북제재	206
[표 Ⅲ-31]	대북 제재의 완화/해제 정도에 따른 협력사업 시나리오	207
[표 Ⅲ-32]	코로나19 이후의 인도적 지원 대북제재 면제 사례	208
[표 Ⅳ-1]	조선노동당 규약 시대별 변화	214
[표 Ⅳ-2]	북한의 27개 경제개발구 개요	222
[표 Ⅳ-3]	경제개발구 관련 김정은 현지도 동향(2013~2021.11.)	224
[표 Ⅳ-4]	북한 <시, 군 발전법>의 구성 및 내용	225
[표 Ⅳ-5]	종전선언, 평화협정, 평화체제의 비교	230
[표 Ⅳ-6]	평양-남포지구의 면적과 범위	236
[표 Ⅳ-7]	평양-남포시 주요 산업 현황	242
[표 Ⅳ-8]	해주시의 면적과 범위	247
[표 Ⅳ-9]	황해남도 해주시 연간 강수량 비교(2016~2020)	251
[표 Ⅳ-10]	해주시 주요 산업 현황	252
[표 Ⅳ-11]	개성시의 면적과 범위	256
[표 Ⅳ-12]	북한 도시 인구수 순위(2008년)	257
[표 Ⅳ-13]	개성특별시 주요 산업 현황	261
[표 Ⅴ-1]	북한의 주요 발전소 현황 (단위: 만KW)	282
[표 Ⅴ-2]	북한 서부 송전계통과 연계 발전소 현황	283
[표 Ⅴ-3]	북한 도별 변전소 현황(단위: 개)	284
[표 Ⅴ-4]	북한의 급전 순위 분류와 서해권역 여건 분석	285
[표 Ⅴ-5]	개성공단 단계별 전력공급 방안	286
[표 Ⅴ-6]	세계 조력발전 지역과 해주만의 비교	287
[표 Ⅴ-7]	강화군의 산업단지 현황	294
[표 Ⅴ-8]	국토 공간계획에서 강화 교동 평화산업단지 관련 내용	296
[표 Ⅴ-9]	교동 평화산업단지 조성과 서해 평화경제특구 구상 단계별 추진(안)	300
[표 Ⅴ-10]	한강하구의 범위 비교	303
[표 Ⅴ-11]	한강하구 공동이용 수역의 연안습지	304
[표 Ⅴ-12]	한강(임진강)하구 공동이용의 군사적 보장 대책	307
[표 Ⅴ-13]	한강하구 인천권역 평화기반 조성 관련 단계별 추진 내용	309
[표 Ⅴ-14]	경기도와 서울시의 한강하구 활용 및 거버넌스 방안	310
[표 Ⅴ-15]	한강하구 공동 이용의 단계별 추진(안)	312
[표 Ⅴ-16]	해양경찰의 불법조업 외국어선 단속 현황	314
[표 Ⅴ-17]	서해 NLL해역 중국어선 불법조업 현황(연간 전체 척수, 해양경찰청)	314
[표 Ⅴ-18]	북한 해역에서 중국 어선의 조업	315
[표 Ⅴ-19]	9.19 군사합의 중, [붙임4] 서해 해상에서 우발적 충돌방지 및 평화수역 설정, 안전한 어로활동 보장 요지	320
[표 Ⅴ-20]	북한 황해남도 수산업 생산 시설 현황	325
[표 Ⅴ-21]	북한 황해남도 수산사업소·양식사업소 현황	325
[표 Ⅴ-22]	해주항 주요 현황	326
[표 Ⅴ-23]	한강하구·서해 접경 북한 행정구역 및 남북 해양수산 협력 이슈	327
[표 Ⅴ-24]	해양수산협력을 위한 단계별 추진(안)	333

[표 V-25] 북한의 흑연광산 현황	335
[표 V-26] 남북의 흑연 매장량	336
[표 V-27] 남북의 니켈 매장량	336
[표 V-28] 광산물 관련 대북 제재	337
[표 V-29] 북한과 중국의 비제재 광산물 거래 현황	338
[표 V-30] 남북 광물자원개발 협력방안 예시	339
[표 V-31] 한국의 관련 광물자원 수출입 금액(천 달러)	340
[표 V-32] 한국의 관련 광물자원 주요 수입국가 비중(%)	340
[표 V-33] K-배터리 남북 광물자원 협력 단계별 추진(안)	341
[표 VI-1] 인천시 남북 도시협력의 북한 지역별 전략과제	358
[표 VI-2] 인천시의 남북 도시협력 단계별 전략(안)	362
[표 VI-3] 선정기준과 선정지표	363
[표 VI-4] 인천광역시의 '동북아 평화번영의 중심' 시정과제	364
[표 VI-5] 인천광역시 평화도시 조성 기본계획(안)(2021~2025)	365
[표 VI-6] 4대 전략과 14개 추진과제	366
[표 VI-7] 추진과제의 단계별 주요 추진 내용	377



그림 차례



[그림 II-1] 마르티네즈의 접경지역 간 상호 작용 모델	15
[그림 II-2] 북한의 라선 경제무역지대, 황금평-위화도 경제지대 발표 자료	25
[그림 II-3] 북중 접경협력의 현황	27
[그림 II-4] 북한의 대중국 수출입 (2010~2020)	32
[그림 II-5] 북한이탈주민 입국인원 현황(2002~2021년)	33
[그림 II-6] 신압록강대교 위치와 위성 사진	35
[그림 II-7] 압록강철교(좌)와 신압록강대교(우)	35
[그림 II-8] 황금평 경제특구 위치와 사진	36
[그림 II-9] 단동 호시무역구 위치와 전경	38
[그림 II-10] 북한 랍도와 중국 다탈라이강의 위치	40
[그림 II-11] 광역두만강개발계획의 범위	43
[그림 II-12] 훈춘포스코현대국제물류유한공사	47
[그림 II-13] 연변대학 훈춘캠퍼스	50
[그림 II-14] 진먼다오의 지리적 위치	52
[그림 II-15] 진먼다오의 냉전시절 유적: 해안가 용치, 무망재거 암각문	69
[그림 II-16] 관광자원이 된 군사 강도 유적: 스산 포진지(獅山砲陣地)	69
[그림 II-17] 진먼 평화기념공원	70
[그림 II-18] 진먼 국가공원 지도	71
[그림 II-19] 최근 중국과 진먼다오의 통합 협력	73
[그림 II-20] 진먼다오의 연도별 관광객 추이	75
[그림 II-21] 홍콩과 선전의 위치	79
[그림 II-22] 다완취 구역 주요 : 중심도시의 위치와 기능	90
[그림 II-23] 다완취 접경지역	90
[그림 II-24] 강주아오 대교(港珠澳大橋)	93
[그림 II-25] 다완취 1시간 생활권	94
[그림 II-26] 다완취의 교통 인프라	94
[그림 II-27] 다완취의 고속철도 연결망	94
[그림 II-28] 다완취 도시 내 홍콩 소재 대학 분교 설립 계획	97
[그림 II-29] 다완취 각 도시의 특색 분업	99
[그림 II-30] 일지양검(한 군데서 두 곳 출입국검사)	101
[그림 II-31] 홋카이도와 남쿠릴열도/북방4도 주변의 지도	107
[그림 II-32] 시그날니섬/가이가라섬 주변의 다시마 채취 수역	110
[그림 II-33] <남쿠릴열도/북방4도 주변 수역 조업을 협정>에 따른 일본 어선의 조업 수역	114
[그림 II-34] <소일 연근해 어업협정>에 따른 러시아 및 일본 어선의 조업 수역	116
[그림 II-35] 중국의 주요 초국경 경제협력구 위치	119
[그림 II-36] 호르고스 초국경 경제협력구 전경	120
[그림 II-37] 1991년 일로 항구에서 개최된 페루-볼리비아 정상회담 기념우표	126
[그림 III-1] 남북의 서해상 충돌	142
[그림 III-2] 2007년 남북 정상회담의 서해평화협력특별지대 구상	144
[그림 III-3] 한강하구 공동이용 수역 위치 및 개요	145
[그림 III-4] 민통선 마을과 비무장지대, 민간인통제지역, 접경지역	150

[그림 III-5] 한반도 신경제지도	153
[그림 IV-1] 북한의 경제특구(5개)와 경제개발구(22개) 현황	221
[그림 IV-2] 2021년 상반기 북한의 대중국 수출입 월별 추이	231
[그림 IV-3] 북한 서부지구의 산업과 인천의 교류협력 방안	235
[그림 IV-4] 평양시-남포시 간 도로와 철도, 항만	238
[그림 IV-5] 평양-남포 기후 현황	239
[그림 IV-6] 평양시-남포시 주요 의료시설	242
[그림 IV-7] 순천-평양-남포 연결 해상물류 수송	245
[그림 IV-8] 인천시-평양시·남포시 교류협력 모색	246
[그림 IV-9] 황해남도 해주시 주요 도로와 철도, 항만	249
[그림 IV-10] 황해남도 해주시 기후 현황	250
[그림 IV-11] 인천시-해주시 교류협력 모색	255
[그림 IV-12] 개성특별시의 주요 도로와 철도	259
[그림 IV-13] 개성특별시 기후 현황	260
[그림 IV-14] 인천시-개성시 교류협력 모색	266
[그림 IV-15] 강령국제녹색시범구의 위치와 구획도	272
[그림 IV-16] 강령국제녹색시범지대 개발(안)	273
[그림 IV-17] 강령국제녹색시범구 지역의 최근 모습(2019년 10월)	275
[그림 V-1] 연대별 북한의 전력 정책 전개도	279
[그림 V-2] 북한의 1차 에너지원별 비중	280
[그림 V-3] 북한 발전설비 용량 추이 (단위: MW)	281
[그림 V-4] 북한 발전량 추이 (단위: 억kWh)	281
[그림 V-5] 북한 서부지역 송전계통 현황	283
[그림 V-6] 개성공단 최초 전기 송전 공급(2005년 3월 16일)	286
[그림 V-7] 개성공단 평화변전소 전경	286
[그림 V-8] 교동과 평화산업단지의 위치	291
[그림 V-9] 서해남북평화도로 노선도	292
[그림 V-10] 강화군의 군사시설보호구역	293
[그림 V-11] 제4차 수도권정비계획 공간구조구상	298
[그림 V-12] 군사정전협정 첨부 지도 제2도: 한강하구 수역	303
[그림 V-13] 한강하구 습지보호지역	304
[그림 V-14] 한강하구 수역 경계	306
[그림 V-15] 한강·임진강 하구 공동이용수역 해도	307
[그림 V-16] DMZ 평화의 길: 강화코스	311
[그림 V-17] 서해 5도 어장 확장 현황	313
[그림 V-18] 9.19 군사분야 합의서 상의 해상 적대행위 중단 구역	321
[그림 V-19] 북한 황해남도 주요 해양수산자원	329
[그림 VI-1] 신 서해평화협력지대 비전과 추진방향	346
[그림 VI-2] 남북통합의 성장엔진 한반도 메가리전 구상	348
[그림 VI-3] 남북 공동어로구역 및 서해5도 조업여건 개선 거버넌스 흐름도	353
[그림 VI-4] 인천의 서해평화협력지대 추진	376

I

연구 개요

가 연구의 배경

1) 한반도 평화 프로세스의 전개와 최근 정세의 악화

- 한반도 평화 프로세스와 서해평화협력지대
 - 2007년 제2차 남북정상회담의 10.4 남북공동선언에서 서해평화협력특별지대의 설치와 함께 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주 직항로 통과, 한강하구 공동이용 등의 추진이 합의되었으나 이후의 남북관계 경색으로 추가적인 협의와 실행이 중단되었음.
 - 2018년 평창 동계올림픽을 계기로 세 번의 남북정상회담과 함께 한반도 평화 프로세스가 본격화되었으며 9월 평양공동선언의 서해경제공동특구 조성, 평화수역과 시범적 공동어로구역의 설정 등에 대한 합의를 통해 중단되었던 서해평화협력지대 구상이 복원되었음.
- 한반도 평화 프로세스와 서해평화협력지대 추진의 대내외적 조건 악화
 - 2019년 2월 베트남 하노이에서 개최된 북미정상회담의 결렬과 2020년 북한의 남북 통신연락 중단, 남북공동연락사무소 폭파 등으로 한반도 평화 프로세스의 추진 동력이 약화됨.
 - 종전선언 추진 등 우리 정부의 노력에도 불구하고 미·중 경쟁의 심화와 ‘신냉전’ 대립 구도의 형성, 북한의 미사일 발사 재개 등 국내외 정세가 더욱 악화되면서 현재까지 한반도 평화 프로세스의 재개가 불투명한 상황임.
- 한반도 평화 프로세스를 실현하기 위한 구체적 정책과 함께 국내외 정세의 악화에도 불구하고 평화협력 정책의 지속성과 일관성을 유지할 수 있는 전략이 필요함.

2) 서해평화협력지대와 남북 교류협력의 선도 지역으로서 인천의 조건

- 인천의 입지 조건
 - 인천은 서해에 위치한 남북 접경으로서 해상과 공중으로 남과 북을 가장 가깝게 연결할 수 있어 남북 교류협력의 거점 역할을 해왔음.
 - 이에 따라 경제공동특구 조성, 평화수역과 공동어로구역 설정, 한강하구 공동이용 등 서해평화협력지대 구상의 실현을 위해서는 인천의 역할이 핵심적임.
- 환서해 경제벨트와 동북아 협력의 중추로서의 인천
 - 인천은 수도권과 개성공단, 해주, 남포, 평양 등 북한의 서부지구를 연결하는 서해안 경제벨트의 중심으로서 한반도 신경계구상에서 환서해 경제벨트의 핵심축으로 설정되어 있음.
 - 국제적인 항구와 항만을 갖춘 인천은 한반도의 지리적 범위를 넘어 동북아 초국경 협력의 중심도시로 기능하기 위한 최적 조건을 갖추고 있음.

- 인천의 입지 조건과 기능을 최대한 활용하여 한반도의 평화와 번영은 물론, 동북아의 협력을 증진하기 위한 정책과 전략을 마련해야 함.

3) 인천의 동북아 평화번영의 중심 및 평화도시 구상

- 인천광역시의 동북아 평화번영과 남북교류 활성화를 위한 정책과 제도
 - 인천광역시는 ‘동북아 평화번영의 중심’ 시정과제로서 서해평화협력지대 선도, 평화를 위한 남북교류 활성화, 평화 경제협력 인프라 조성을 설정하여 추진해왔음.
 - 또한 2021년 평화도시 조성 기본계획(안)을 통해 지속적이고 안정적인 인천형 남북교류, 시민들이 체감하고 공감하는 평화, 접경지역 평화 협력 강화, 평화 의제의 국제적 확산이라는 4대 전략을 제시하였음.
- 남북 교류협력과 한반도 평화번영의 선도 지자체로서 인천광역시의 서해평화협력지대 관련 전략과 정책을 실현할 구체적 방안을 마련해야 함.

나 연구의 목적

1) 인천의 위상과 조건에 부합하는 서해평화협력지대 전략과 실현 방안 마련

- 서해에 위치한 남북의 접경으로서 인천의 조건과 역할을 반영하여 서해평화협력지대 실현을 위한 구체적인 전략과 방안을 제시
- 전략과 방안 마련을 위한 정부, 지자체 등의 관련 정책 조사와 인천의 활용 방안 마련
- 평화지대 구성에 활용할 수 있도록 인천 접경 지역에 대한 지역자산을 조사 및 추출
- 동북아 평화번영의 중심이라는 시정과제와 평화도시 인천 구상을 실현하기 위한 정책과 과제 제안

2) 지자체 남북교류협력 정책의 지속성을 보장할 수 있는 정책 방향과 다양한 사례 제시

- 지자체의 특성과 정세 변동을 반영하면서도 정책의 지속성과 일관성을 유지할 수 있는 정책 방향 제시
- 동아시아 초국경 협력 분석을 통한 다양한 접경 협력의 사례 발굴
- 서해평화협력지대 조성의 4대 방향인 평화경제 실현, 민족동질성 회복, 남북생태 연결, 동북아 접경네트워크 증추에 부합하는 조성 방안 마련

3) 최근 정세와 북한의 동향 및 수요 파악

- 대내외적 정세와 조건 분석을 통해 실현가능한 서해평화협력지대 조성 방안과 단계별 과제 제시
- 북한의 동향 및 수요를 파악과 도시별, 산업별 분석을 통해 남북 교류협력의 실현 가능성을 제고할 수 있는 구체적 전략과 정책 도출

다 연구의 범위와 방법

1) 연구의 범위

- 공간적 범위는 인천광역시의 지리적 범위를 포괄하고 인천의 일차적인 교류협력 후보 지역이라고 할 수 있는 북한 서해안 지역을 포함
 - 인천광역시의 행정 범위가 아니더라도 서해평화협력지대의 내용에 포함되는 공동어로 및 평화수역 후보 지역, 한강하구 등은 논의의 대상에 포함됨.
 - 자산조사는 강화와 교동 등 한강하구의 인천권역과 서해5도를 주요 대상으로 함.
- 동아시아 초국경 협력 분석은 압록강·두만강 접경 지역, 타이완의 진먼다오, 홍콩-선전 지역을 핵심 사례로 집중 분석하고 필요에 따라 다른 접경 지역을 추가하였음.
- 분석 시기는 한반도 평화 프로세스가 본격화된 2018년 2월 이후부터 2021년 말까지를 중심으로 하지만, 급변하는 정세를 고려하여 최근의 변화를 최대한 반영하였음.

2) 연구의 방법

- 인천의 서해평화협력지대 조성 전략의 수립을 위해 문헌 연구, 전문가 자문회의, 인천의 관련 기관 협의 등 다양한 검토와 논의를 진행하였음.
- 문헌연구: 정부 및 학술기관의 발간 자료를 통해 서해평화협력지대의 기존 내용을 정리하고 최근의 분석을 최대한 반영하여 문헌 연구를 수행함.
 - 동아시아 초국경협력의 핵심 사례 지역에 대해서는 현지의 기존 연구와 1차 자료를 반영하였으며, 특히 중국 자료를 통해 북한에 대한 연구 내용을 보충하였음.
- 자문회의: 전문가 및 관계자와의 자문회의와 토론회를 통해 연구 내용을 수정·보충하고 서해평화협력지대 조성 전략에 대한 다양한 의견을 수렴하였음.
 - 발주처인 인천광역시 남북교류협력담당관과의 협조 하에 포괄적 내용을 다루는 자문회의를 운영하는 한편, 개별 내용에 대한 전문가 토론회를 수시로 개최함.
 - 코로나19 상황에 따라 비대면 회의를 최대한 활용하였음.
 - 통일부, 해외공관 근무자 등을 대상으로 인터뷰를 진행하였음.
- 발주처 협의: 남북교류협력담당관을 중심으로 인천광역시 관계부서와의 협의를 수시로 진행하여 인천의 정책과 여건을 파악하고 전략과 과제 수립에 반영함.

라 연구의 과정과 구성

1) 연구의 과정

- 연구는 동아시아 초국경 협력, 인천 접경 자산, 서해평화협력지대 연구 등의 세 분과로 나누어 진행하되 최종 목표인 서해평화협력지대에 대한 시사점과 전략 도출을 위해 상호 논의를 수시로 진행함.
- 연구 전반을 검토하는 자문회의와 함께 개별 내용에 대한 전문가 자문을 수시로 진행하였으며, 총 4회의 보고회를 실시하였음.
- 인천 자산조사, 동아시아 초국경 협력 핵심 사례와 관련하여 국내외 현지조사와 해외 자문회의를 계획하였으나 연구기간 동안 지속된 코로나19로 인하여 전면 취소하였음.
 - 현지조사 미시행으로 최근 상황과 추가 내용을 확보하지 못했다는 점은 연구의 한계라고 할 수 있음.
 - 추가로 연구기간 동안 국내외 경제의 지속적 악화로 남북 협력을 전제로 한 구체적 실현 방안과 미래의 협력을 준비하고 지속성을 보장하기 위한 독자적 실행 방안이 혼합되어 연구되어야 했음.

[표 1-1] 연구의 주요 일정

세부과업별		기간	착수 ~6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	2022년 1월	2월	3월 ~완료
동아시아 초국경 협력 핵심 사례 기초 연구												
동아시아 초국경 협력 핵심 사례 시사점 도출 및 추가 사례 보충												
강화교동 및 서해5도 자산 기초 연구												
강화교동 및 서해5도 자산 조사 및 추출												
서해평화협력지대 기본 연구, 북한의 동향 및 서부지구 분석												
서해평화협력지대 영역별 연구, 전략 도출												
전문가 자문회의												
보고회 (4회)	착수보고회	6.7.										
	중간보고회(2회)						10.21.			1.14.		
	최종보고회											3.4.

2) 연구의 구성

- 본 연구는 크게 연구의 개요를 설명하는 서론으로서의 1장, 동아시아 초국경 협력 사례를 분석하는 2장, 서해평화협력지대에 대한 구체적 내용을 분석하는 3·4·5장, 그리고 서해평화협력지대 조성 전략을 제시하는 결론에 해당하는 6장으로 구성됨.
- 2장 동아시아 초국경 협력의 사례 분석은 압록강 및 두만강 접경, 타이완 진먼다오, 홍콩-선전 등 핵심 사례와 함께 서해평화협력지대에 함의와 시사점을 갖는 기타 접경 사례를 분석함.
- 3장부터 5장까지는 인천의 서해평화협력지대 구상과 남북 교류협력을 정리하고, 북한의 최근 동향과 서부지구 산업 분포를 통해 도시별 협력 구상을 도출하며, 서해평화협력지대의 주요 영역별 상황과 실현 방안을 분석함.
 - 3장은 서해평화협력지대 구상에 있어서 인천의 조건과 역할을 정리하고 추가로 인천시가 향후 교류협력을 진행하기 위해 필수적으로 고려해야 할 대북제재의 현황을 분석하였음.
 - 4장에서는 인천의 교류협력에서 1차적 대상 지역인 평양-남포, 해주, 개성 등에 대한 산업 분포와 함께 북한의 경제개발구와 지속가능발전목표(SDGs)를 분석하였음.
 - 5장의 영역별 연구는 북한 도시별 산업 협력 등 앞서 다룬 내용을 제외하고 인천의 서해평화협력지대 구상 중 가장 주요한 영역과 함께 추가적인 고려와 분석이 필요한 내용을 선정하였음.
- 본문과 별도로 심화된 연구와 추가적인 분석을 위해 말미에 참고부록을 게재하였음.
 - 동아시아 초국경 협력과 관련하여 타이완의 접경 정책에 대한 핵심 법률, 홍콩의 선전 지역을 포괄하는 발전 계획을 전문 번역함.
 - 서해 통일경제특구 조성 등에 참고할 수 있도록 개성공단의 제도화 과정과 규정을 정리함.
 - 한강하구를 중심으로 접경 협력의 구상과 실천을 위해 고려해야 할 관할권 문제에 대해 상세한 연구분석을 참고자료로 추가함.
- 강화와 교동 등 한강하구의 인천권역과 서해5도에 대한 자산조사는 별도로 구성하여 향후 데이터베이스로 활용할 수 있도록 함.

[표 1-2] 연구의 장별 구성과 주요 내용

장	제목	내용
1장	연구 개요	○ 연구의 배경·목적, 범위·방법, 과정·구성
2장	동아시아 초국경 협력의 사례 분석	○ 핵심 사례인 압록강 및 두만강 접경, 타이완 진먼다오, 홍콩-선전 등에 대한 분석 ○ 핵심 사례 이외의 관련 추가 사례 분석 ○ 서해평화협력지대에 대한 시사점 도출
3장	서해평화협력지대와 인천	○ 서해평화협력지대의 개요와 인천의 역할 ○ 대북제재의 현황
4장	북한의 동향과 수요	○ 최근 북한의 정치, 경제, 군사, 사회 동향 ○ 평양-남포, 해주, 개성 등의 산업 분포와 인천의 협력 영역 도출 ○ 북한의 경제개발구와 SDGs 분석
5장	주요 영역별 서해평화협력지대 실현 방안	○ 에너지, 평화산업단지, 한강하구 공동이용, 해양·수산 협력, 광물자원 협력 등 주요 영역과 추가 분석이 필요한 내용 분석
6장	新서해평화협력지대 조성 전략	○ 도시·산업 협력 전략 및 영역별 전략 ○ 4대 전략과 14개 추진과제 제시
참고부록	-	○ 타이완의 「접경도서 건설조례」, 홍콩 「웨강아오 다완취 발전 계획 요강」 전문 번역 ○ 개성공단의 제도화 과정과 법·제도 정리 ○ 서해·한강하구·비무장지대의 관할권 분석
별책	자산 조사	○ 한강하구 인천권역(강화,교동) 및 서해5도 접경지역 자산조사 ○ 자산 데이터베이스로 활용

II

동아시아 초국경 협력의 사례 분석

1. 접경 협력의 이론과 유형
2. 압록강 및 두만강 접경 사례
3. 타이완 진먼다오[金門島] 사례
4. 홍콩-선전(深圳) 사례
5. 기타 초국경 협력의 사례들
6. 동아시아 초국경 협력의 함의 및 시사점

1

접경 협력의 이론과 유형

(가) 접경의 개념과 이론

● 접경의 정의(Prescott 1987, 112-4; Perrier 2020)

- 접경은 주권이 행사되는 영토들의 경계를 접하고 있는 일정한 지리적 공간(zone)
- 접경은 선(line)으로 표현되는 경계 또는 국경과 구별될 수 있음.
- 접경 관련 개념은 정확하게 규정하거나 구분하기 어려운 다양한 개념이 혼재되어 사용됨.

[표 II-1] 접경과 관련된 다양한 개념들

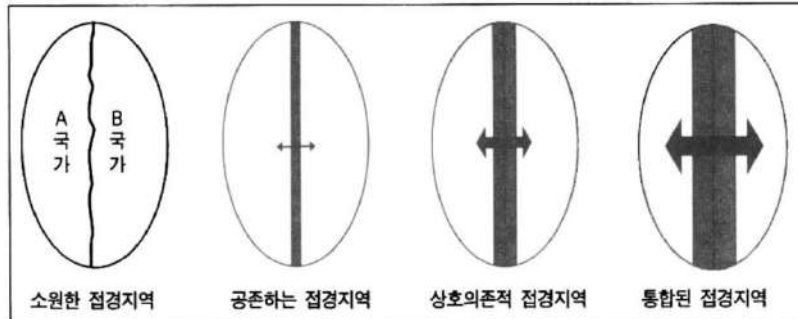
개념	내용
국경/접경의 구분	가장 일반적인 개념으로 선으로서의 국경(border)과 국경에 가까운 일정한 공간인 접경(frontier)을 구분 ※ 선으로서의 경계(boundary) 및 국경선(border line)과 공간으로서의 접경(frontier) 사이의 구분은 비교적 분명함. ※ 'border'는 국경선의 의미로 사용되거나, 'frontier'와 대비되어 경계로부터 더 가까운 'borderland'의 의미로 사용되기도 함.
변경/주변의 구분	방어를 목적으로 군사안보가 집중된 변경(frontier)과 평화를 획득하여 번영을 목적으로 교역과 협력이 발생하는 주변(periphery)을 구분(조반니 아리기 2009)
변계/변경/변강의 구분	중국은 선으로서의 변계(邊界), 변계와 비교적 가까운 변경(邊境), 변경보다 훨씬 광대한 지역인 변강(邊疆)을 구분
접촉 지역 (contact zone)	다른 문화, 인종, 민족을 만나고 경험하는 장소로서 문화적 의미를 강조하는 용어이며, 사람과 상품이 이동하면서 접촉하는 무역 거점이나 국경 도시 등이 대표적인 사례(Buchanan 2018)
평화지대 (peace zone)	물리적 폭력의 부재를 의미하는 소극적 평화가 아니라, 적극적 평화를 구현하기 위해 설정된 특정한 국토의 공간을 의미(손기웅 외 2009, 17-22) ※ 물리적 폭력의 부재를 강조하는 접경 개념으로는 중립지대(neutral zone), 비무장지대(demilitarized zone), 완충지대(buffer zone), 비핵지대(nuclear-free zone) 등이 있음.
분경 (分境)	진영, 국가, 민족의 분단을 강조하는 용어로 물리적, 상징적 분할을 모두 포함하여 한반도 분단이 거시적인 냉전 체제의 분단임을 강조(정근식 2018)

접경 협력에 관한 이론

- 전 세계적으로 국경 및 접경지역 연구는 2차 대전 이후 유럽의 재편에 따른 지리학적 영향과 1990년대의 사회주의 몰락 등 동서 냉전체제 해체를 계기로 야기된 동서 접경지역의 변화, 그리고 이후 잦은 국경분쟁에 따라 접경지역을 전담하는 연구소와 단체가 생겨나면서 확대되기 시작함(박영택·김정완 2017).
- 세계화 및 지구화의 영향으로 초국가 상황(마약 및 무기거래, 인신매매, 테러 등의 범죄 빈발)이 자주 발생함에 따라 월경 협력의 필요성이 제기된 것도 중요한 연구 동인이었으며, 주요 연구주제는 접경지역들 간의 경제적 협력, 초국경 지역협력, 접경지역 도시 발전 등임.
- 국가간 접경협력에 대한 이론적 모델의 계보는 뢰쉬(Lösch, 1943)부터 마르티네즈(Martinez, 1994), 레찌(Lezzi, 1994), 크래트케(Kraetke, 1998; 1999) 등으로 정리할 수 있음(김상빈, 이원호 2004).
- ◎ 뢰쉬(August Lösch): 국경의 경제적 작용
 - 경계(국경)의 영향을 경제지리학적 관점에서 논의하기 시작한 최초의 연구로서 경계(국경)에 관련된 이론적 모델의 선구적 역할을 함.
 - 상품 유통에 미치는 경계선의 영향을 검토하여 공간적 모델을 제시
 - 국경이 미치는 분리작용은 중심지 기능에 대한 수요자와 중심지 간의 경제적 거리의 증대로 해석될 수 있음.
 - 국경이 경제 활동에 미치는 작용을 거리로 치환하여 정량화: 국경은 지역간 경제 활동을 제약하는 조건임.
- ◎ 마르티네즈(Oscar J. Martinez): 접경의 4가지 유형과 발전 방향
 - 미국-멕시코 접경지역을 사례로 경계의 역할을 유형화하고 접경지역이 발전해야 하는 바람직한 방향을 제시
 - 소외된 접경지역(alienated borderlands): 긴장관계가 상존하며 기능적으로 폐쇄된 경계 속에 있으면서 월경적 상호작용이 없는 지역
 - 공존하는 접경지역(co-existent borderlands): 시기에 따라 불확실한 안정성이 나타나는 지역으로, 제한된 상호협력 개발을 위한 경계가 존재하며, 인적과 물적 교류가 무제한적으로 이루어지는 지역
 - 협력하는 접경지역(interdependent borderlands): 안정성이 대부분 보장되는 지역으로 경제적, 사회적인 보완성이 증대됨에 따라 국경을 오가는 상호작용이 높아지고, 결국 이것이 접경지역의 확대로 이어지는 지역
 - 통합된 접경지역(integrated borderlands): 영구적으로 안정성이 보장된 지역으로 양국간의 정치, 경제적 경계가 기능적으로 통합되어 무제한적인 인적, 물적 교류가 국경을 통해 이루어지는 지역

접경 협력에 관한 이론

[그림 II-1] 마르티네즈의 접경지역 간 상호 작용 모델



자료: Martinez(1994); 김상빈·이원호(2004)에서 재인용.

◎ 레찌(Maria Lezzi): 중앙-지방 행위자들의 조정

- 접경지역의 정치-행정적 행위자들의 행동에 초점
- 접경지역의 행위자들은 독자적으로 행동할 수 있으나, 국경의 존재로 인하여 때로는 중앙정부 혹은 상대국 정부와의 모순이 발생하면서 결국 정치적 경계(국경)가 변경지역 행위자들의 행동을 제약함.
- 국가의 이익이 지역의 이익에 우선하여 중앙의 견제를 받거나 월경적 접촉을 상위 수준의 정치단위로 미루기 때문이며, 이 과정에서 접경지역들은 연방정부 등에 정책 수행을 미루거나 이들과 협력할 수 있는데, 이를 중심화 혹은 수직적 협력이라고 함.
- 변경에서의 정책 수행이 중앙-지방의 행위자들 간의 조정을 통해야 하는 복잡한 과정일 수 있음을 잘 보여줌.

◎ 크렛케(Stefan Kraetke): 접경 지역 경제통합을 위한 기업 협력의 방향

- 고차원적 협력(highroad paths): 혁신을 제고시키기 위해 지역 기업과 정치적 주체들 간의 강화된 협력을 통해 새로운 제도 창출과 같은 내재적 발전 잠재력을 이용하는 전략
- 저차원적 협력(low road paths): 생산비 절감을 위한 재화와 상품생산을 목표로 하는 외부로부터의 조종에 의한 투자가 그 특징이며, 경제적으로 낙후된 접경지역에서 상대적 생산비 절감과 저임금, 그리고 낮은 고용수준에 기초하여 발생하는데, 표준화된 제품을 생산하는 수출지향적 다국적 기업의 생산 공장이 대표적인 예임.
- ‘저차원적 협력’은 변경의 지속적인 발전을 보장할 수 없고 지역발전은 양측 기업들의 혁신과 협력이 이루어지는 ‘고차원적 협력’에서만 달성할 수 있음.
- 변경의 지속 발전을 위해 양측 기업 협력이 지향해야 할 방향으로 ‘고차원적 협력’을 제시함.

● 기존 접경 이론에 대한 고찰

- 군사적 충돌이 부재한 평화로운 접경에서 경제성장과 통합을 목표로 하거나, 사실상의 전시 상황에서 군사적 충돌과 신뢰 조치라는 양극단의 상황에 집중되는 경우가 많음.
- 이는 군사안보적 위협이 없는 자국의 접경이나 저발전된 분쟁 지역을 관리해야 하는 강대국의 입장이 반영된 것이라고 볼 수 있음.
- 따라서 우발적 충돌의 위험성을 제거하면서도 적극적인 통합을 목표로 해야 하는 한반도 상황에 적용하기 어려움.
- 기존 접경 협력에 대한 이론들은 접경의 통합 정도에 대한 기준을 제시하나, 개별 사례에 통용될 수 있는 변수를 체계적으로 범주화하지 못함.

(나) 접경의 일반적 목표와 유형화: 평화, 안정, 발전

● 한반도 상황에 활용할 수 있는 사례들을 범주화, 유형화하기 위하여 접경의 동학과 변수를 재구성해야 함.

- 접경에 대한 논의는 군사적, 물리적 충돌이 지속되는 전선(front line), 전장(battlefield)이 아니라, 완전한 평화를 확보하지 못했을지라도 일상적인 물리적 충돌 상태가 중단되어 전선과 전장이 비교적 안정적인 경계와 접경으로 변화된 상황에서 시작될 수 있음.
- 전쟁과 물리적 충돌의 방지는 일반적인 접경에 대한 논의와는 별도로 논의되는 경우가 많고, 이는 국제 및 국가 차원의 변수라고 할 수 있음.
- 따라서 인천광역시와 서해평화협력지대를 대상으로 하는 본 연구과제는 군사적, 물리적 충돌의 예방에 대한 논의는 제외하고 연구함.

● 접경 협력을 추진하는 동기와 여기에 개입되는 변수는 다양하므로 빠짐없이 모든 내용을 포괄할 수는 없으나, 분야별 분류의 한 사례는 다음과 같음(Gallusser ed, 1994).

- 지리, 지형 요인: 도서, 연안, 내륙 등의 자연적 조건 따라 접경 협력의 동기와 목표가 달라지나, 외부와 고립된 환경에서 연계의 필요성이 중요한 동기로 작용함.
- 인문지리적 요소: 문화, 민족, 역사적 배경 등
- 도시 환경: 도시의 성장, 인구 증가 등에 따른 협력 확대의 필요성
- 이주, 교통·통신: 국제적 인구 이동, 기술 발달 등으로 인한 변화
- 경제: 산업 구조, 국제 무역, 노동, 시장 등의 변화

● 현실의 무수한 변수들을 포괄하면서도 접경의 상황을 평가하고 분석하기 위해서는 개념화, 유형화가 필요한데, 본 연구는 접경의 상황과 협력의 일반적 목표를 평화, 안정, 발전으로 정리하였음.

- 현실은 무수한 변수에 따라 다양한 양상으로 전개되기 때문에 이러한 개념과 유형들은 시기와 지역에 따라 일정 정도 자의성, 임의성, 상대성을 가질 수밖에 없으나, 체계적인 연구·분석을 위해 필수적임.

- 접경의 일반적 목표 개념화: 평화, 안정, 발전
 - 기본적으로 △평화는 대외적, 국제정치적 변수, △안정은 국내적, 정치사회적 변수, △발전은 상호적, 경제적 변수라고 할 수 있음.
 - 평화: 접경을 사이에 둔 국가 간의 충돌 방지와 상호관계 증진
 - 안정: 접경의 국가에 대한 통합, 해당 지역의 사회정치적 안정, 국민과 지역민의 저항과 반대 극복과 지지와 지원 확보
 - 발전: 접경국 및 접경 지역 상호 간의 경제성장
- 접경 사례의 유형화: 평화/충돌, 안정/불안정, 발전/저발전
 - 접경의 일반적 목표는 대상 사례의 상태를 표시할 수 있는 종속변수라고 할 수 있으며, 이에 따라 접경을 유형화할 수 있음.
 - 평화, 안정, 발전은 연속적인 변수이나, 연구의 편의를 위해 대립적인 상황으로 표현될 수 있음.
 - 따라서 접경 사례들은 △평화/충돌, △안정/불안정, △발전/저발전 등으로 구별될 수 있음.

(다) 동아시아 접경 핵심 사례들의 유형 분석

- 압록강 및 두만강 접경, 진먼다오, 홍콩-선전 등 동아시아 접경 분석의 핵심 사례들은 △평화/충돌, △안정/불안정, △발전/저발전 등의 유형화에 따라 상태의 변화, 정책의 지향점에서 차이를 드러냄.
- 핵심 사례들은 [표 2]에서 보듯이 △평화/충돌, △안정/불안정, △발전/저발전 등 유형별로 상이한 변화의 과정을 겪었음.
 - 유형별 변화가 사례별로 산포되어 비교분석의 가치가 있다고 평가됨.
- 핵심 사례들은 정부의 정책 추진에서도 △평화, △안정, △발전 등 유형별 가중치가 상이함.
 - 유형별 가중치는 접경 국가들 간, 중앙-지방 정부 간, 시기별로 차이가 있으며 인식과 평가가 다를 수 있으나, 본 연구에서 주목하는 내용을 중심으로 아래와 같이 정리될 수 있음.
- 압록강/두만강 접경: 안정 > 발전 > 평화
 - 북중 양국의 혈맹 관계 유지로 상호 충돌의 가능성이 없음.
 - 압록강/두만강 지역은 북한과 중국 모두에게 변방 지역으로 국가 발전의 핵심 지역이 아님.
 - 압록강/두만강 지역이 주요한 탈북 경로가 되면서 북중은 국경 안정을 중시하게 되었으며, 중국은 북한 급변 사태시 동 지역의 불안정을 대비해야 한다는 전략 목표도 가지고 있음.
- 진먼다오: 평화 > 발전 > 안정
 - 냉전 시기 최전방 군사기지로 기능하였으나, 중국의 개혁·개방과 탈냉전을 거쳐 양안 평화의 상징 지역으로 전환

[표 II-2] 동아시아 접경 사례의 유형화

	압록강/두만강 접경	진먼다오	홍콩-선전
평화/ 충돌	<p>평화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○북한과 중국의 안정적인 양자 관계 유지 ○러시아가 두만강에서 중국의 동해 진출을 승인하지 않고 있으나, 중러 관계도 안정적으로 유지 	<p>충돌 → 평화 → (충돌)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○1949년 이후부터 냉전 시기 동안 군사적 충돌 지속 ○중국의 개혁·개방과 탈냉전으로 군사적 충돌이 급감하고 탈군사화 진행 ○최근 시진핑 정권의 타이완 압박과 미중 경쟁의 심화로 긴장 고조 	<p>평화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○1978년 개혁·개방 이후, 홍콩-선전의 접경 지역은 군사적 차원에서는 안정적인 평화를 유지
안정/ 불안정	<p>안정</p> <ul style="list-style-type: none"> ○해당 지역의 국가적 통합은 매우 안정적 ○주요한 탈북 경로, 동북3성의 경제 약화 등 일부 불안정 요소가 존재 	<p>안정 → (불안정)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○1980년대 후반 민주화로 인한 격동의 시기가 있었으나, 기본적 사회정치적 안정 유지 ○최근 진먼다오의 정치적 입장이 친중국으로 경도되어 타이완 중앙정부와의 괴리가 확대 	<p>안정 → 불안정</p> <ul style="list-style-type: none"> ○개혁·개방 이후에도 중국이 일국양제 정책에 따라 홍콩의 기존 체제를 인정 ○2014년 이른바 '우산 혁명' 이후, 홍콩 시민들의 중국에 대한 저항 확대 ○2019년 대규모 시위가 발생하고, 중국의 통제가 대폭 강화
발전/ 저발전	<p>저발전</p> <ul style="list-style-type: none"> ○일부 북중 교역 지역을 제외하고 상대적으로 저발전 상태가 지속 ○중국의 동북3성은 최근 경제 성장이 둔화되고 인구 유출이 가속화 	<p>저발전 → 발전</p> <ul style="list-style-type: none"> ○냉전 시기의 군사화로 경제성장과 민주화가 지체 ○탈군사화, 양안 관계의 개선으로 경제발전 달성 	<p>(저발전) → 발전</p> <ul style="list-style-type: none"> ○저발전 지역이었던 선전은 개혁·개방 이후, 홍콩과의 근접성을 활용하여 급속히 발전 ○홍콩도 중국 본토와의 연계를 통해 발전 가속화

- 진먼다오 현지 주민은 발전을 증시할 수밖에 없으나, 본섬과 멀리 떨어진 접경 도서이기 때문에 타이완 경제에서 중요성이 떨어짐.
- 중국 대륙에 근접한 지역으로 자주 국내 정치의 이슈가 되지만, 진먼다오의 불안정이 본토에 미치는 영향력은 미미하며, 진먼다오 지방정부와 현지 주민들이 본토와 다른 친중국적 성향을 보이면서 잠재적인 불안정 요소가 증가

● 홍콩/선전: 발전 > 안정 > 평화

- 냉전 시기 홍콩/선전 지역은 제국의 지위를 상실하고 일반적인 강대국이 된 영국으로부터 먼 거리에 위치하고, 중국의 국력이 미비했기 때문에 각자의 체제를 인정하면서 별다른 충돌 없이 평화를 유지
- 중국은 홍콩에 대한 불법 월경을 방지하기 위해 애썼으나, 개혁·개방 이후에는 불안정 요소를 어느 정도 감수하면서 발전 목표에 매진

- 1997년 홍콩 반환 이후, 중국의 일국양제가 실질적으로 작동하던 시기에 홍콩은 본토와의 연계성을 활용하여 경제성장을 촉진하였으나, 내부적인 불만과 불안정이 증가하기 시작함.
- 시진핑 집권 이후, 중국은 일국양제를 사실상 해체하면서 홍콩 발전의 지체를 감수하더라도 국내적 통일성과 안정을 확보하려는 입장으로 선회

(라) 접경 협력의 결정 요인: 정책, 거버넌스, 주권

- 현실에서 접경 협력을 결정하는 변수와 요인은 너무 많으므로 실질적인 계획 및 정책 수립과 연구분석을 위해서는 간명한 개념이 필요함.

접경 협력의 결정 요인에 대한 분석 사례(Hataley & Leuprecht, 2018)

- ① 기존의 네트워크: 혈연, 집단, 기업, 종교 간의 연계망
- ② 지원 제도: 협력에 필요한 자금, 자원, 전문지식을 제공하는 역할을 하는 것으로 정부·비정부 기관, 유형·무형 제도를 포괄
- ③ 분리의 정도: 물리적, 이념적, 문화적 차이와 접경 지역의 이동 및 교류에 대한 국가 강제력 행사의 수준
- ④ 정부를 비롯한 관련 조직의 리더십 및 조직화 능력
- ⑤ 변화의 속도: 접경 지역의 변화 속도와 관련 정책의 추진 속도

- 정부의 접경 관련 계획과 전략은 크게 정책 수준과 거버넌스 수준으로 구분할 수 있음.
 - 정책은 행정기구를 중심으로 정부가 국민과 사회를 대상으로 집행하는 ‘통치’의 영역이라고 할 수 있음.
 - ‘거버넌스’는 선거를 통해 결과적으로 정부가 일방적으로 집행하는 대의 민주주의를 보완하기 위한 개념으로 국가 정책의 결정 및 집행에 사회의 다양한 행위자를 참여시키는 것을 의미함.

거버넌스의 다양한 의미

거버넌스는 과거에는 ①‘통치(government)’와 구분되지 않는 행정기구와 국민 간의 관계를 의미했으나, 오늘날에는 통치와 구별하여 ②대의 민주주의의 보완과 대안으로서 참여 민주주의, 결사체 민주주의를 강조하는 것으로 의미가 전환되었음. 또한 ③행정학의 신공공관리(new public management) 분야는 국가 영역에서 시장 기제의 확대를 통해 정부의 효율성을 향상시키는 것으로 거버넌스를 이해함(김의영 2014, 11-31).

- 정책과 거버넌스가 현실에서 뚜렷이 구분되는 것은 아니나, 정책이 내용의 영역이라면, 거버넌스는 과정과 구성의 영역이라고도 할 수 있음.
- 『인천광역시 평화도시 조성 기본계획(안)(2021~2025)』 등에서도 보듯이 거버넌스의 실질적 양태는 정부, 민간, 기업, 학계 등 다양한 행위자가 참여하는 위원회, 협의회, 포럼 형태로 나타남.
- 본 연구는 동아시아 접경 사례를 통해 정책, 거버넌스 차원의 시사점을 분석하고, 이와 더불어 접경 협력의 핵심 변수로 주권(主權) 차원의 사고가 필요하다는 점을 제안함.

(마) 주권 차원의 접경 협력에 대한 새로운 관점

● 주권(sovereignty)의 정의와 특징

- 주권은 국가의 의사를 최종적으로 결정하는 권력
- 대내적으로 영토 내에서 최고성, 절대성을 갖는 권력이며 대외적으로는 다른 행위자에 구속되지 않는 독립성을 갖는 권력
- 영토, 국민, 정부와 함께 국가를 구성하는 4대 요소이나, 실체가 없는 추상적, 관념적 개념
- 유엔헌장 제2조가 규정하듯이 현대 국가는 영토보전과 정치적 독립에 대하여 평등한 주권을 가짐.

● 접경과 국가 주권의 한계

- 접경은 국가 주권의 한계가 드러나는 지역(Vaughan-Williams, 2009)
- 영토보전(territorial integrity)은 단순한 영토의 지속이 아니라, 실제로는 영토 내에서의 주권 행사의 동질성과 순수성을 지향함.
- 그러나 접경 지역에서는 주권의 동질성과 순수성이 유지되지 못하는 경우가 많음.
- 한국의 민간인출입통제구역, 「접경지역 지원 특별법」, 「서해5도 지원 특별법」 등에서 보듯이 많은 접경 지역에서 국민의 권리가 제한되고 특별한 법률 체계를 필요로 함.
- 비무장지대에서 유엔사령부가 국민의 출입을 통제하는 것에서 보듯이 일부 접경 지역에서는 영토 내의 독립성이라는 국가의 기본 주권이 제한되기도 함.
- 일부 접경 지역에서는 접경 주민의 특수한 신분증과 통행증, 별도의 화폐 등 실물에서도 차이를 드러낼 수 있음.

● 주권과 접경 협력의 역설

- 주권이 제한되고 훼손되는 접경 지역에서는 주권의 독립성, 동질성 회복이 목표가 되는 경우가 많음.
- 역설적으로 동아시아 접경 사례들은 중앙정부에 집중된 국가 주권이 모호하거나 약한 경우에 접경 협력이 활발했다는 점을 보여줌.

[표 II-3] 접경 협력의 차원 구분: 정책, 거버넌스, 주권

	정책 차원	거버넌스 차원	주권 차원
의미	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부 부문의 국민과 사회에 대한 집행 ○ 구체적 전략, 내용 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부의 일방적 결정과 집행이 아닌 국민과 사회의 참여 ○ 내용과 더불어 과정, 구성의 영역 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 접경 지역에서의 주권 재설정, 주권 개방 ○ 접경 지역에서 국가 주권의 변형은 자연 발생적일 수도 있으며, 행위자의 의도일 수도 있음.
주요 행위자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부 행정기구 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부 이외에 민간과 사회의 다양한 개인, 집단 ○ 정부, 기업, 학계, 비정부기구 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국내 행위자뿐 아니라, 국외와 국제 행위자를 포함 ○ 국외, 국제 행위자의 의사결정권을 수용
범위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기본적으로 영토 내의 국내 행위자로 한정 ○ 국외, 국제 행위자의 참여도 가능하나 범위, 기간, 영역을 제한: 일시적 거주, 투자 영역 등 		<ul style="list-style-type: none"> ○ 지리적 범위는 영토 일부로 제한 가능

- 홍콩: 주권, 시민권의 모호성과 상대적 자율성
 - 홍콩은 영국 지배의 시기에 영국의 국가 주권과 일치되지 않는 일종의 도시 주권, 도시 시민권이 작동하면서 눈부신 성장을 달성함.
 - 1997년 중국으로의 반환 이후에도 일국양제 하에서 중국의 국가 주권이 통일적으로 행사되지 않고 상대적 자율성을 누리면서 성장을 지속함.
 - 최근 시진핑 집권 이후, 국가 주권의 동질적 회복이 강조되면서 이러한 홍콩의 특징이 제거되고 있음.
- 진먼다오: 접경 지역의 중앙정부와의 괴리
 - 진먼다오는 타이완 중앙정부와 이념과 정책이 상이한 지방정부와 지역 주민들이 양안 관계의 악화에도 불구하고, 독자적으로 교류협력의 지속성을 유지
 - 상향식 거버넌스는 중국의 진먼다오에 대한 통일전선이 강화되면서 일정 정도 타이완 중앙정부의 주권을 침식하고 있음.
- 압록강/두만강 접경: 국가 주권의 절대성
 - 북한, 중국, 러시아 등 동 지역의 국가들은 지방정부의 자율성이 매우 낮고 중앙정부를 중심으로 국가 주권의 절대성, 동일성이 강고하게 유지됨.
 - 중앙정부 이외의 다양한 행위자들이 발전하지 못함.

■ 본 연구는 기존의 정책 차원, 거버넌스 차원의 시사점과 함께 주권 차원의 분석을 병행함.

2

압록강 및 두만강 접경 사례

(가) 북중 접경 지역의 교류와 협력

- 압록강 및 두만강 접경 지역에서는 러시아, 광역두만강개발계획(GTI) 등을 비롯하여 여러 행위자와 협력 형태가 존재하지만, 북한과 중국의 관계가 핵심이라고 할 수 있음.
- 남북관계를 접경 협력의 관점에서 분석하는 본 연구와 관련하여 이 지역에서 북·중 간의 접경 협력은 북한의 접경 정책을 직접적으로 보여주는 유일한 사례임.
- 따라서 압록강/두만강 접경의 서두에서 우선 북한과 중국의 관계를 접경 협력의 관점에서 분석함.

1) 북중 접경 지역의 개황

- 압록강/두만강 접경 지역의 국경 확정
 - 현재의 북중 국경은 1962년 「북중 국경조약」과 1964년 「북중 국경 의정서」를 통하여 확정
 - 북한, 중국, 러시아가 접경하는 두만강 하구의 국경은 1998년 11월 3일 「두만강에서의 3국의 국경수역경계선 확정에 관한 협정」과 2002년 6월 20일 체결된 「두만강에서의 3국의 국경 접촉점에 관한 서술 의정서」를 통해 확정
- 중국측 자료 기준으로 북중은 압록강과 두만강을 경계로 1,420km에 이르는 국경선을 공유하면서 접경 지역에서 활발히 교류해 왔음.
 - 두만강 하구의 북한과 러시아의 국경은 17km에 불과함.
 - 이 지역에서 북한, 중국, 러시아의 국경은 모두 확정되었지만, 국경의 길이 등은 기점의 차이 등으로 출처에 따라 차이가 있는데, 일례로 이종석(2017, 16-17)은 북중 국경이 1,334km이고 북한과 러시아 국경이 15km라고 서술함.
- 북중 국경은 주로 압록강, 두만강 등 하천 중심으로 구성되어 있으며, 백두산 산악지대를 포함함.
 - 중국측 자료에 의하면 압록강 부분이 795km로 전체 국경의 56%, 두만강 부분이 521km로 37%, 나머지 7%가 백두산 부분인 육상 경계임.
- 북중 국경에서 중국의 해당 행정구역은 랴오닝성과 지린성이며, 북한의 행정구역은 평안북도, 자강도, 량강도, 함경북도임.

[표 II-4] 북중 국경의 지방 행정구역

중국 행정구역	북한 행정구역
랴오닝성 ○ 동강시(東港), 단둥시(丹東), 관덴만주족 자치현(寬甸滿族自治縣)	평안북도 ○ 신도군, 용천군, 신의주시, 의주군, 삭주군, 창성군, 벽동군 자강도 ○ 우시군
지린성 ○ 지안시(集安), 린장시(臨江), 창바이조선족자치현(長白朝鮮族自治縣), 무송현(撫松), 안투현(安圖), 허룽시(和龍), 룡징시(龍井), 투먼시(圖們), 훈춘시(琿春)	자강도 ○ 우시군, 초산군, 위원군, 만포시, 자성군, 중강군 량강도 ○ 김형직군(舊 후창군), 김정숙군(舊 신파군), 삼수군, 해산시, 보천군, 삼지연시, 대흥단군 함경북도 ○ 무산군, 회령시, 온성군, 새별군(舊 경원군)

2) 북중 접경 협력의 주요 기제

- 북한의 문헌, 통계 등의 자료가 거의 공개되지 않아 주로 중국의 자료와 정보를 통해 서술함.
- 국경통과지점
 - 북한과 중국은 북중 국경에 양국의 교류를 위해 국경통과지점, 중국 명칭으로 ‘통상구(口岸, 커우안)’를 지정하여 운영하고 있음.
 - 법적 근거는 북한과 중국이 2001년 11월 체결한 「국경통과지점 및 그 관리제도에 관한 협정」임.
- 북중이 공동 관리·개발하는 북한의 경제·무역 지대
 - ※ 북한과 러시아의 라진-하산 프로젝트는 뒤에서 자세히 서술함.
 - 라선 경제무역지대, 황금평-위화도 경제지대 등 두 곳임.
 - 북한이 2010년 중국과 공동으로 개발, 관리하는 경제무역구 협정을 체결하고, 2011년 12월 3일 「라선경제무역지대법」, 「황금평-위화도경제지대법」을 제정.
 - 북중 관계에서 중요한 역할을 하던 장성택의 처형과 대북 제재 등으로 인하여 두 곳 모두 개발이 사실상 중단된 상태임.

라진-선봉 지역의 상황에 대한 중국 인사의 평가

- 2015년 라진-선봉 특구의 중국 대표단 일행이 개성공단을 방문하여 “개성공단이 라선보다 먼저 사업을 진행하였기 때문에 개성공단을 벤치마킹하고자 방문하였다. 인프라 시설과 운영하는 형태 등이 개성공단 수준에는 못 미친다. 북한과 협력하는 것이 너무 어렵다. 현재 중점사업은 수해복구이다.” 라고 언급

[표 II-5] 북중 국경의 국경통과지점

국경통과지점				경계	종류	비고
북한		중국				
평안북도	◦ 신의주 - 신의주항 포함.	◦ 단둥(丹東) - 단지부두(丹紙碼頭), 다타이즈항(大台子港) 포함. - 다타이즈항은 2001년 협상에는 없으나, 기존의 사용 지점으로 존속	랴오닝성	압록강	철도 인도교 수운	◦ 압록강 철교(중조우의교)는 철도, 인도교 겸용: 외국인 통행 가능 ◦ 신의주항과 단지부두, 다타이즈항 사이의 수운
	◦ 삭주군 방산리	◦ 단둥 타이핑완(太平灣)		압록강	수운	◦ 수력발전소 운용으로 제한적 활용
자강도	◦ 위원	◦ 라오후샤오(老虎哨)	지린성	압록강	수운	◦ 위원담 밑의 하류에 소재
	◦ 만포	◦ 지안(集安)		압록강	철도 인도교	◦ 1급 지역이나, 외국인 통행 불가 ◦ 2014년부터 중국인 북한 여행상품(1일, 5일) 운영
	◦ 운봉	◦ 지안시 청스(靑石)		압록강	인도교	◦ 운봉담 위로 통행하는 국경통과지점 ◦ 2007년 지정
	◦ 중강	◦ 린장(臨江)		압록강	인도교	
량강도	◦ 혜산	◦ 창바이(長白)		압록강	인도교	
	◦ 삼자연시 쌍두봉	◦ 쌍무평(雙目峰)		육지	육로	◦ 백두산 천지와 두만강 발원지 사이 육지경계 ◦ 유일한 육로 통상구 ◦ 백두산 관광
	◦ 대흥단군 삼장	◦ 허룽시(和龍) 구청리(古城里)		두만강	인도교	
함경북도	◦ 무산	◦ 허룽시 난핑(南平)		두만강	인도교	
	◦ 회령	◦ 룡징시(龍井) 산허(三合)	두만강	인도교		
	◦ 온성 삼봉	◦ 룡징시 카이산툰(開山屯)	두만강	인도교	◦ 북한 화교들의 주요 이동 경로	
	◦ 온성 남양	◦ 투먼(圖們)	두만강	철도 인도교	◦ 외국인 통행 가능	
	◦ 경원(새별)	◦ 훈춘시(琿春) 샤틀즈(沙坨子)	두만강	인도교		
라선시	◦ 원정리	◦ 취안허(圈河)	두만강	인도교	◦ 외국인 통행 가능 ◦ 라선특구	

출처: 이종석(2017), p. 115; 임병진(2021); 中國口岸協會 홈페이지 등을 참고하여 보충

[그림 II-2] 북한의 라선 경제무역지대, 황금평-위화도 경제지대 발표 자료



출처: 대외경제성(2019).

● 중국의 변경 경제협력구

- 중국은 접경 지역의 발전과 무역 활성화를 위해 1992년부터 국무원이 비준하여 지금까지 17 곳의 국가급 변경 경제협력구(經濟合作區)를 설치
- 북중 접경 지역에서는 1992년 단둥, 훈춘에 변경 경제협력구가 설치되었으며, 2015년에 허룽이 추가되어 총 3곳임.
- 훈춘은 북한뿐 아니라 러시아와의 협력도 고려한 것이며, 허룽은 중국의 두만강지역 개발의 일환이기도 함.
- 대북 제재에 따라 북중 교류가 제한되면서 현재로서는 변경 경제협력구도 제대로 기능을 수행하지 못하고 있음.

● 중국의 변경 호시(邊境互市)

- 중국 변경에서 호시는 중국의 접경 지역 거주민과 상대국 변경의 주민이 출입하면서 무역을 할 수 있는 지역을 의미함.
- 호시 무역(互市貿易)이란 접경지역 주민들이 신분증을 소지하고 자유롭게 국경을 드나들며 상품을 교환할 수 있도록 하는 무관세 교역을 의미함.
- 1978년 개혁·개방 이래로 네이멍구, 랴오닝, 지린, 헤이룽장, 광시, 티베트, 신장, 윈난 등 다양한 지역에 설치되어 주변국과의 무역을 촉진
- 1996년 국무원이 「변경 무역과 관련된 문제에 관한 통지(國務院關於邊境貿易有關問題的通知)」를 발표하여 국경 20km 이내 지역의 주민들이 정부의 허가를 받은 곳이나 지정된 시장에서 일정 액 이내의 상품을 거래할 수 있도록 허용하고, 그와 관련하여 1996년 「변경 주민의 호시 무역 관리 방법(邊民互市貿易管理辦法)」을 제정함.
- 1996년 「변경 주민의 호시 무역 관리 방법」에서는 1,000위안까지 면세였지만, 1999년 3,000위안으로 증가하고 2010년에는 변경 주민의 생활물자에 대하여 매일 8,000위안까지 면세 혜택을 부여함.
- 2015년 6월 중국 단둥에 북중 접경 주민이 거래하는 귀먼완(國門灣) 중조호시무역구 개설

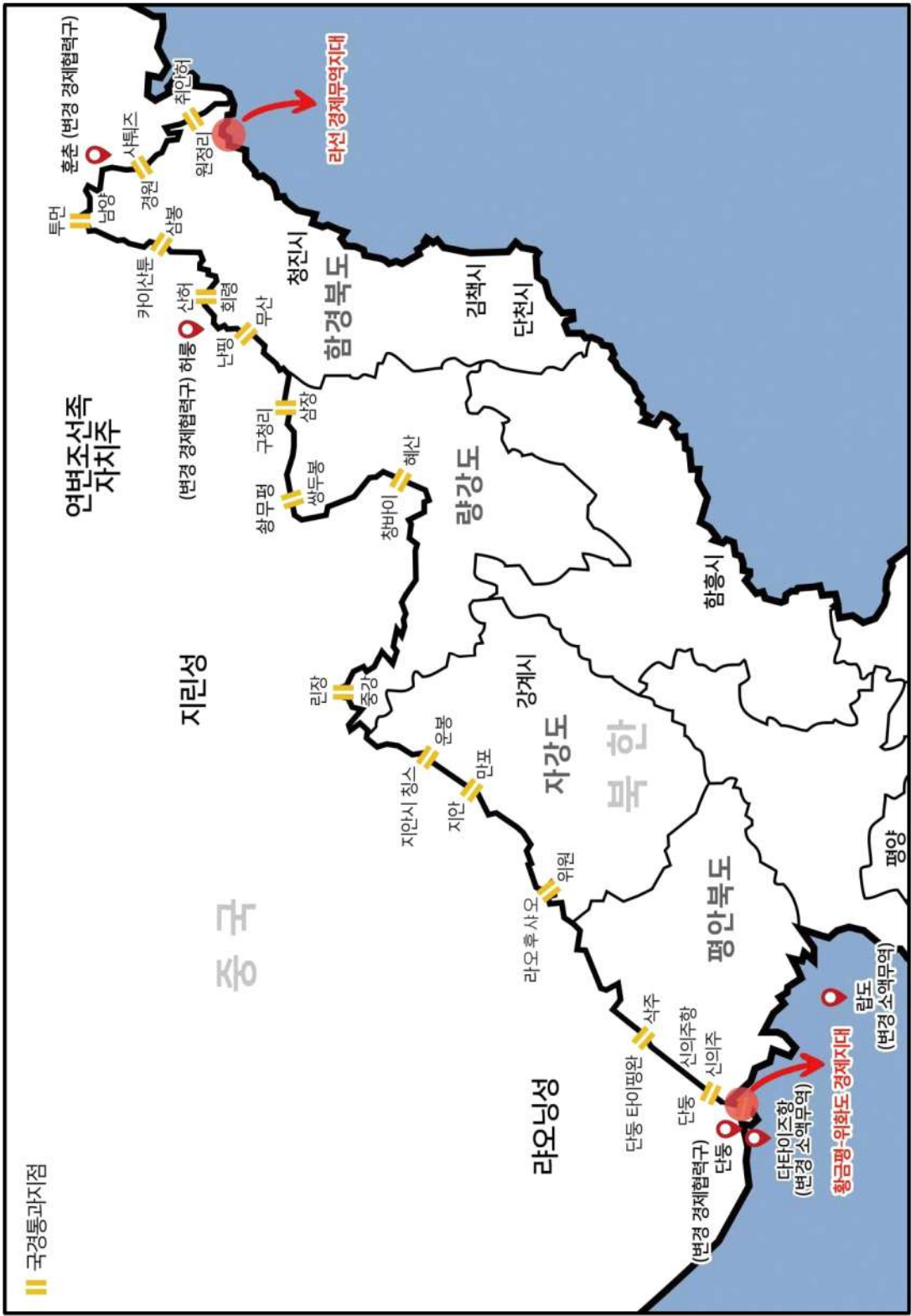
● 중국의 변경 소액무역(邊境小額貿易)

- 육상 국경을 따라서 국가로부터 승인을 받은 기업이 수행하는 변경 무역
- 중국의 기준으로 보면, 변경 주민이 주체로 교역하는 변경 호시를 제외한 접경의 무역은 모두 변경 소액무역으로 통일되어 관리됨.
- 국내에서 일반 무역, 호시 등과 구별되지 않고 서술되는 경우가 많고 잘 알려져 있지 않으나, 현재 북중의 변경 소액무역은 공식적으로 북한 랫도(臘島)와 중국 다타이즈항에서 이루어지고 있음.

● 북한의 도강증(渡江證)과 중국의 변민증(邊民證)

- 중국의 변민증은 접경지역 거주 주민들의 간편한 출입경을 위한 제도로써 접경 국가와 협정을 통해 국경으로부터 일정한 거리 내의 행정구역에 거주하는 주민들에게 발행하는 특수한 통행증을 의미함.
- 북한의 변민증에 해당하는 것이 '주민국경통행증'인데, 흔히 '도강증'이라고 부름.
- 중국은 1950년대부터 변민증 제도를 시행했으며, 현재 북한, 몽골, 미얀마, 베트남, 라오스, 인도, 네팔 등 7개 국가와 협정을 맺고 변민증 제도를 시행하고 있음.
- 과거에는 주로 친지 방문, 질병 치료, 의례 참석, 채무 재산 처리 등에 한정되었지만, 중국의 개혁·개방 이후에는 경제 활동이 주요한 목적이 되었음.
- 변민증을 소유한 접경지역 주민(변민)은 정부가 허가한 개방 지역과 호시(互市)에서 일정한 금액 및 수량을 초과하지 않는 교역을 할 수 있음.
- 도강증과 변민증은 지정된 통상구(국경 통과 지점)를 통해 사용되며, 방문 지역도 접경 지역의 일정한 지역으로 제한됨.

[그림 II-3] 북중 접경협력의 현황



[표 II-6] 북중 접경의 주요 협력 기제

	협력 기제	위치 및 내용
북한 영토	중국과 공동 관리·개발하는 경제·무역 지대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 라선 경제무역지대 ○ 황금평-위화도 경제지대
	도강증 제도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공식 명칭: 주민국경통행증
	국경통과지점 ----- 통상구(口岸)	변경 소액무역(중국 명칭) <ul style="list-style-type: none"> ○ 북한 랍도(臘島)와 중국 다탈이즈항의 북중 해상 변경무역 ○ 중국 제도상 변경 소액무역은 승인된 기업이 주체 ○ 북한 자료의 부족으로 중국을 통해서 일부 파악 가능
중국 영토	변경 경제협력구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 랴오닝성 단둥(1992년) ○ 지린성 훈춘(1992년) ○ 지린성 허룽(2015년)
	변경 호시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 변경 주민이 주체 ○ 단둥 귀먼완(國門灣) 중조호시무역구(2015년) ○ 매일 8,000위안까지 면세 혜택을 부여
	변민증 제도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역별, 상황별로 변민증, 통행증 등 다양한 명칭이 있었으나, 2014~2016년 여권과 유사한 형태로 변민증을 교체하면서 '출입경 통행증(出入境通行證)'으로 명칭이 통일되었음. - 북한 접경의 변민증도 2016년에 개편

● 북한과 중국의 압록강 수력발전소 공동 운영

- 북한의 전력 생산의 상당 부분이 압록강의 수력 발전에 의존: 압록강의 수력이 북한 전체 전력의 16~17%를 차지하는 것으로 추정(이종석 2017, 147)
- 북중이 공동 관리하는 압록강 수력발전소 네 곳은 생산된 전기도 절반씩 균등 분배함.
- 북중 양국의 공영 회사인 중조수력발전공사(中朝水力發電公司)가 압록강의 4개 발전소를 관리하며, 중국의 이사회는 국가전력망공사(國家電網公司)가 담당함.
- 수력발전소의 발전용량에는 자료별로 차이가 있으며, 현재 북중 공동관리의 구체적 내용도 대외적으로 공개되지 않고 있음.
- 북중은 압록강 지역에서 수력발전 협력을 지속하여 1995년 각각 4만kw 규모로 중국 지안시에 왕장로우(望江樓)발전소, 북한 만포시에 문악발전소를 짓기로 확정하고, 2004년 기본 설계와 2010년 착공을 하였으나, 계속 연기됨(이종석 2017, 155-156).
 - ※ 왕장로우의 북측 지역은 만포시 림토로서 한글 문헌에서는 림토발전소로도 칭하기도 하며, 문악발전소의 중국 지역은 지안시 창촨(長川)임.
- 문악발전소는 중국이 비용을 전부 제공하여 북한이 건설하고, 전력으로 상환하고 이후에도 중국에 수출(이종석 2017, 155-156)
- 중국측 왕장로우 발전소는 2021년 3월 발전을 시작했으나, 문악발전소는 북한이 2021년 최고 인민회의 14기 4차회의 국가예산보고에서 투자를 집중하여 완공하는 대상으로 언급되었음에도 아직 완공 소식이 없음.
- 왕장로우발전소, 문악발전소의 건설 과정은 향후 북중의 수력발전소에 대한 추가 협력이 이전

의 공동관리 방식으로 진행되지 않을 것이라는 점을 시사함.

[표 II-7] 압록강의 북중 공동관리 수력 발전소

명칭	발전용량	비고
수풍(水豊)발전소	120만kw	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일제가 건설하여 1941년부터 가동 시작 ○ 북한이 관리 ○ 본래 북측에 모든 발전시설이 있었으나, 북중 양국이 1971년에 증설에 합의하여 현재 본댐 70만kw, 북측 15만kw, 중국쪽 35만kw 수준으로 알려져 있음. ○ 북중의 협의를 통해 2009년 8월 15일 중국이 1.59억 위안을 투자하여 홍수방지 시설의 개조공사를 시공하여 2011년 7월 완공하고, 북한에 이관함. ○ 북한 내부의 보도에 따르면, 최근 전력 증산을 위한 노력을 수행하는 대표적인 발전소로서 생산계획을 초과한 전력 생산을 지속하고 있음. ○ 댐 건설로 생긴 인공호수 수풍호는 수운, 담수 양어장으로 이용되며, 최근 정장어(일명 자치) 양식 등을 시도하고 있음.
운봉(雲峯)발전소	40만kw	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한과 중국이 공동으로 건설한 최초의 댐으로 1967년 완공 ○ 중국이 발전시설을 관리
위원(渭原)발전소	39만kw	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북중이 공동 투자로 북한이 설계·시공하고 1990년 완공 ○ 북한이 운영관리
태평만(太平灣)발전소	19만kw	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중국이 설계·시공하여 1986년 완공 ○ 중국이 운영관리

출처: 이종석(2017), pp. 145-159; 임병진(2021) 및 중국 자료를 종합하여 서술

● 중국의 중조우의송유관을 통한 북한에 대한 원유 공급

- 중국이 1970년 8월 3일 헤이룽장성 다칭(大慶)의 원유를 동북 지역으로 수송하는 동북송유관(東北輸油管道) 프로젝트를 '8·3 공정(八三工程)'으로 명명하고 본격적으로 건설하였는데, 여기에 단둥과 북한 신의주 간의 중조우의송유관(中朝友誼輸油管)이 포함됨(交通運輸部 2021).
※ 현재 동북송유관은 '다칭-다롄 송유관(大慶—大連輸油管道)'으로 불림.
- 북중 양국의 공동 건설로 1976년 1월 8일 중조우의송유관(中朝友誼輸油管)을 준공: 중국의 첫 번째이자 현재 유일한 원유 수출 송유관
- 중국 다칭의 원유가 기차로 단둥 진산완(金山灣)의 '8·3 유류저장소(八三儲油所)'로 보내져 30.3km 송유관을 통해 압록강을 건너 북한 신의주의 저장소로 수송되고, 최종적으로 평안북도 피현군의 봉화화학연합기업소에 도달하여 가공됨(이종석 2017, 159-161).
- 본래 연간 수송량은 원유 300만 톤, 가공유 100만 톤이었으나, 가공유 공급은 1981년에 중단됨.
- 중국은 북한에 대한 석유 공급량과 유무상 제공 방식 등을 공개하지 않고 있으나, 중국 보도로는 1996년 이전에는 연간 약 100만 톤, 1997년 이후에는 연간 50만 톤을 공급하고 있는 것으로 알려짐(博聞社 2016).

● 유엔 제재와 북한에 대한 원유 공급

- 현재의 유엔 제재 하에서 북한의 원유 수입량이 연간 400만 배럴로 제한되기 때문에 북한에 대한 원유 수출 자체는 대북 제재 위반이 아님.

- 북한은 제재 이전에도 원유 대부분을 중국에서 수입했지만, 제재 이후에는 러시아 등이 공급을 중단하여 거의 전적으로 중국에 의존하고 있음.
- 북한의 휘발유 가격이 최근까지 안정세를 유지하고 있다는 점에서 중국의 대북 원유 공급이 50만 톤 수준에서 안정적으로 지속되고 있다고 볼 수 있음(이종석 2017, 159-161; 박희준 2021).
- 중국의 원유 공급은 북중의 우호관계를 반영하기도 하지만, 중국의 북한에 대한 강력한 통제 수단이라는 측면도 있음.
- 실제로 2014년 중국은 김정은 정권에 압박을 가하고 박근혜 대통령의 항일 전승 기념 열병식 참여를 유도하기 위하여 1년 동안의 항공유 공급과 5개월 동안의 석유 공급을 중단했던 것으로 알려졌다(博聞社 2016).

3) 초국경 노무 협력: 북한 노동자 파견

● 북한 노동자의 중국 파견 현황

- 북중 정부간 경험사업 외에 기업 차원에서 북한 노동자 파견과 고용이 주로 북중 접경지역인 단둥, 도문, 연길, 훈춘 지역에서 이루어졌음.
- 현재는 대북제재와 코로나로 인해 어려운 상황임.
- 북한은 외화벌이를 위해 정부가 나서서 노동자 해외파견을 관리하고, 중국은 일반 기업이 참여하는 형태로 진행
- 북한 노동자는 인건비가 상대적으로 저렴하고 기술이 중국인보다 좋다는 이유로 중국 기업들에게 선호됨.
- 미국 국무부 알렉스 워그 대북특별부대표의 2020년 12월 기자회견에 따르면, 중국지역 파견 북한 노동자는 한때 8만 명까지 추산되었으나, 2020년 12월 기준 최소 2만 명으로 추정
- 단둥의 경우 약 1만 명으로 주로 의류나 전자제품 공장, 액세서리, 방역제품 공장, 수산물가공 공장 등에서 일하고 있음.

● 중국 내 북한 노동자 고용과 대북제재

- 2017년 북한 해외노동자 파견 금지와 관련된 UN안보리의 2375호, 2397호 대북제재 결의안이 채택: 안보리 대북결의 2371호(신규 비자 발급 금지, 2017.8.), 2375호(노동허가증 갱신 금지, 2017.8.), 2397호(모든 북한 노동자 24개월 내 귀국조치, 2017.12.)
- 중국 상무부는 중국의 북한인 명의 기업 120일 내 폐쇄, 북한 노동자 신규 허가 금지, 비자기간 만료 시 추가 허용 금지, 해외파견 노동자에 대한 24개월 이내 송환 관련 통지를 하달하는 등 대북제재 이행에 적극적
- 이후 북미 관계 개선과 동시에 북중관계가 정상화되면서 북한인 명의의 기업은 중국인 명의로 바뀌어 영업을 재개
- 북한 노동자들의 신규 고용, 비자기간 만료 시 우회적 방법을 통한 연장 허가, 취업비자가 아닌 연수, 일시 방문(도강증 이용) 등 편법 고용이 이루어짐(현상백 외, 2018).

● 2020년 코로나19 확산과 중국 내 북한 노동자 동향

- 코로나로 인한 국경폐쇄로 북한 노동자의 귀국이 허가되지 않은 상황에서 중국 측의 배려로 취업을 지속
- 체류기간이 지난 노동자의 경우에는 장기 체류에 대한 불편, 일감 부족에 따른 생활 곤란을 겪거나, 일부는 과도한 노동시간으로 혹사를 당하고 있다고 알려짐(현상백 외, 2018).
- 2020년 하반기 일부 국내외 언론들은 북한의 노동자들이 단동의 열악한 공장에서 신종 코로나 바이러스 감염증(코로나19) 개인보호장비(PPE)를 생산하고 있다고 보도: 이에 따르면 북한 노동자가 생산한 코로나 장비는 중국산 라벨을 달고 미국, 유럽 등 전 세계로 수출
- 생산을 위해 하루에 18시간씩 일하고 있다는 북한 노동자들은 한 달에 2200~2800위안(약 37만4천원~47만6천원)의 월급을 받지만, 월급의 대부분을 본국으로 보내고, 극히 일부만 실제 근로자에게 지급되는 것으로 알려짐.

● 북한 노동자와 북중의 상호 이익

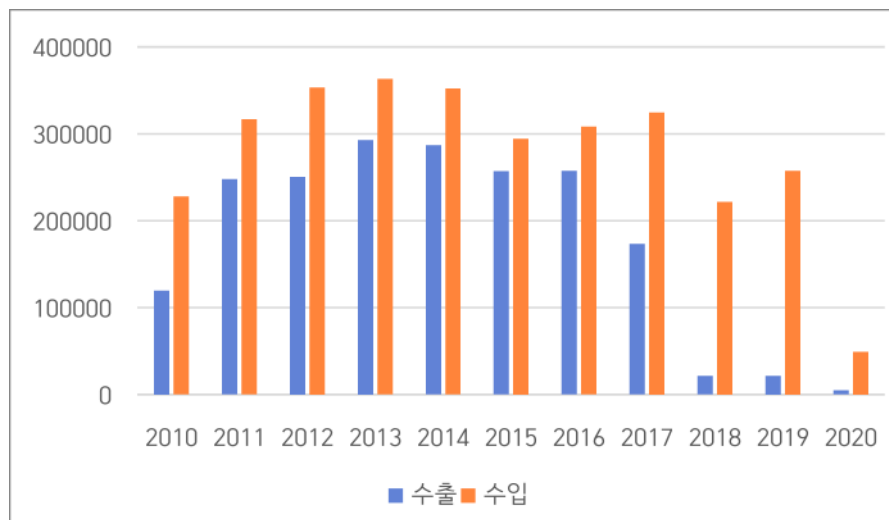
- 대북제재 상황에서도 중국에서 북한 노동자들의 활동이 계속되는 이유는 양국이 이를 통해 상호 이익을 보고 있기 때문임.
- 윌리엄 브라운 미 조지타운대 교수는 북한 노동자뿐 아니라 북한 정권, 그리고 중국 무역업체 등 이익을 보는 기관들이 많이 얽혀있는 만큼 중국이 단호하게 이를 막을 수 없다고 언급함.
- 중국 정부는 북한의 주요 외화벌이 수단인 북한 노동자 고용을 지속하여 대북제재로 어려움을 겪고 있는 북한을 지원하는 한편, 인력난과 관리비용(고용 등 4대보험 납부) 증가로 어려움을 겪고 있는 변경지역의 중국기업을 보호하기 위한 목적도 갖고 있음(임병진 2021).
- 또한 코로나19로 북중간 국경이 폐쇄되면서 북한 노동자의 북한 출입 자체가 어려워진 것도 북한 노동자들이 그대로 중국에서 일을 할 수 있는 계기로 작용함.
- 앞으로도 중국내 북한 노동자 동향은 중국의 대북제재 준수 강도와 코로나19 상황에 따라 유동적으로 변할 것으로 전망됨.

4) 북중 접경 지역의 최근 현황

● 코로나로 인한 국경 폐쇄와 북중 교역의 대폭 감소

- 2016년 이후 지속적으로 강화된 대북 제재와 함께 2020년 1월 코로나 발생으로 국경을 폐쇄 하면서 북중 간 교역이 대폭 감소
- 코로나 발생 이후, 북한은 국경을 폐쇄하고 북중 접경지역의 국경통과지점 중 단둥을 통해서만 매우 제한적으로 물자를 반입

[그림 II-4] 북한의 대중국 수출입 (2010~2020)



단위: 만 달러

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
수출	119,454	247,677	250,376	292,750	286,793	256,769	257,246	173,099	21,315	21,524	4,795
수입	227,728	316,473	353,240	363,008	351,965	294,292	308,054	324,510	221,706	257,379	49,097

출처: 중국해관총서 홈페이지

● 북한의 국경 재개방과 향후 개방의 축소 지속

- 2022년 1월 16일, 17일 이틀 연속 북한 신의주에서 화물열차가 중조우의교(조중친선다리)를 통해 단둥으로 들어와 물품을 신고 귀환: 정기 운행의 재개가 아닌 시험 운행으로 평가되며, 중국 외교부는 양국의 정상적 무역 왕래를 돕겠다는 성명을 발표
- 대북 소식통에 따르면, 2022년 3월에 방역시설이 갖추어진 남포, 신의주 두 곳을 개방하여 코로나에 따른 전면 폐쇄를 전환할 것이라고 알려졌다.
- 대외 개방을 재개함에 따라 백신 등을 중심으로 국제사회의 보건의료 지원을 일부 수용할 것으로 예상된다.
- 전면적인 개방에는 상당한 시간이 소요될 것으로 보이며, 코로나 상황이 종식된 이후에도 방역 지침이 상당 기간 유지되고 기존의 국경통과지점 중 일부만을 개방할 것으로 보임.

● 국경 관리의 강화

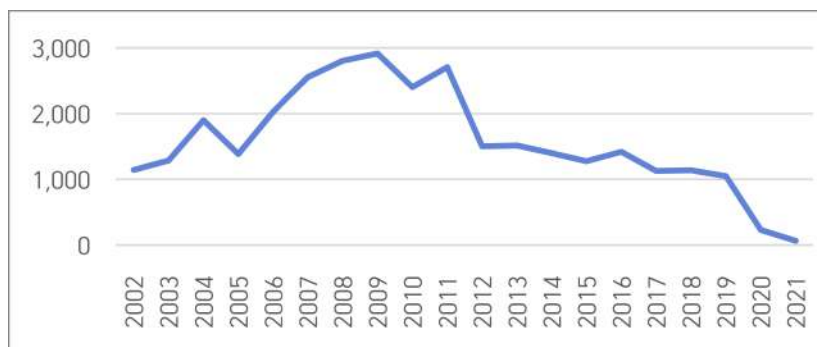
- 과거 북중 접경지역은 공식적인 통제 기제에도 불구하고 관례적인 교류와 이동을 묵인했었으나, 1990년대 탈북이 대량으로 발생하자 통제를 강화하기 시작함.
- 중국은 1980년대 윈난-미얀마 국경의 마약 밀수, 1990년대 중후반 동북지역의 탈북 문제, 2000년대 이후 신장 지역의 이슬람 세력 유입 등의 이유로 과거의 관례적인 접경 교류에 대한 통제를 강화하고 있음.
- 특히 시진핑 집권 이후에 추세가 가속화되어 2016~2018년 신장, 중앙아시아 국경지대에 철조망을 설치
- 북중 접경에서도 중국은 2010년 11월부터 황금평 일대에 철조망을 교체하거나 새로 세우기 시작하여 압록강 상류까지 이중 철조망을 확대했으며, 2013년에는 두만강 지역의 철조망을 교체하거나 보강했음.
- 국경 협정의 주체도 1998년에는 북한 국가안전보위부와 중국 공안부였으나, 2004년 북한 국방위원회 인민무장력부와 중국 국방부로 변경되었는데, 군대가 접경을 관리함에 따라 통제가 강화되었음.

● 국경 관리의 강화와 코로나 발생으로 인한 탈북 감소

- 국경 관리의 강화와 함께 여러 이유로 북한이탈주민은 2011년 정점을 찍고 감소 추세였으며, 특히 코로나 발생으로 인해 국경이 폐쇄되고 중국 내 이동이 제한됨에 따라 급감하였음.
- 코로나와 무관하게 북중이 모두 국경 관리와 탈북 억제를 강화하고 있기 때문에 코로나 종식 이후에도 탈북 인원은 이전 수준으로 회복되지 않을 것으로 예상됨.

[그림 II-5] 북한이탈주민 입국인원 현황(2002~2021년)

단위: 명



※ 2021년 인원수는 잠정 통계임.

출처: 통일부

(나) 중국 단둥과 북한 신의주 지역의 접경 협력

1) 협력 배경

- 북중은 압록강과 두만강을 경계로 1,420km에 이르는 국경선을 공유하면서 접경 지역에서 활발히 교류해 왔음.
 - 중국 랴오닝성과 북한 평안북도, 그리고 중국 지린성과 북한 자강도, 량강도, 함경북도가 접하고 있음.
 - 북중간 접경지역의 3개의 철도(단둥-신의주, 지안-만포, 투먼-남양)와 14개 지역의 18개 통상구(口岸)를 통해 북중간 변경무역 및 인적 교류 등이 이루어짐.
 - 북중 간 경제협력이 활발한 대표적인 중국 측 접경지역으로 랴오닝성 단둥, 지린성 투먼, 훈춘을 들 수 있음.
- 중국과 인접 국가 사이 건설된 다양한 형태의 경제협력 플랫폼 분류(이현주 외, 2020)
 - 변경경제협력구(邊境經濟合作區): 변경무역 기능 활성화를 통한 변경지역개발에 초점
 - 초국경 경제협력구(跨境經濟合作區): 국경을 접하고 있는 두 개의 국가(또는 그 이상의) 정부가 공동으로 추진하는 경제협력구로서 조세, 투자·무역 관련 정책과 관리제도가 적용되는 특수경제지대
 - 해외경제무역협력구(境外經濟貿易合作區): 중국기업이 해외에 투자해 조성한 산업단지
- 그중에서도 북중 교역의 핵심적인 역할을 하는 변경지역은 랴오닝성 단둥으로 대부분의 북중 교역이 단둥을 통해 이루어짐.
 - 단둥이 북중 육상 무역의 70~80%를 차지함.
 - 단둥시가 속한 랴오닝성은 중국 동북에서 가장 경제가 발전된 지역으로 북한이 필요로 하는 상품을 생산하는 제조업이 발달했고, 북한산 제품에 대한 수요 시장이 있으며, 선양-단둥-평양 간에 양호한 교통, 물류 인프라가 구축되어 있음.
 - 이에 따라 단둥 통상구(口岸)는 외국인이 통행 가능한 1급 통상구로서 북중 간 18개 통상구 중에서도 북중 경제 교류를 주도하는 곳이기에, 북중 초국경 협력을 이해하기 위해서는 중국 단둥-북한 신의주를 잇는 변경 지역에 대한 이해가 필요함.
 - 북중 접경시대에는 변경경제협력구가 설립되어 운영: 랴오닝성에는 단둥변경경제협력구(丹東邊境經濟合作區), 지린성에는 중국두만강구역 국제협력시범구(中國圖們江區域國際合作示範區)와 허룽변경경제협력구(和龍邊境經濟合作區)가 위치
- 최근 북중 간의 초국경 경제협력은 북한 핵문제와 관련된 한반도 정세 변화와 미국 주도의 대북 제재라는 정치외교적 요인으로 인해 크게 영향을 받아 왔음.
 - 단둥-신의주 역시 대표적인 북중 접경지역으로서 이를 피할 수 없었으며, 특히 2020년부터는 코로나19의 국제적 확산에 따라 북중 협력자체가 거의 중단되면서 이 지역의 경제적 활력이 크게 떨어진 상황임.
 - 이런 상황에서 최근의 교통 인프라 구축, 초국경 경제협력구 조성, 초국경 무역구, 노동자 파견 등 동 지역의 북중 초국경 협력에 대해 개관해 보고자 함.

2) 초국경 교통인프라: 신압록강대교 건설

- 단둥과 신의주는 도로와 철도를 겸하는 압록강철교(중국 명칭 '중조우의교', 북한 명칭 '조중 친선다리')로 연결되어 있음.
 - 이 철교는 대부분의 북중 교역과 인적 교류(관광, 노동자 파견 등)가 이루어지는 북중 교류의 핵심 인프라인데, 원래 일제가 1943년 건설한 단둥과 신의주를 잇는 철교로 한국전쟁 때 파괴되었으나 이후 복구하여 지금까지 이용되고 있음.

[그림 II-6] 신압록강대교 위치와 위성 사진



출처: 동아일보; 구글 어스.

- 2010년 12월 북중은 노후된 압록강철교를 대체, 보완할 목표로 20km 떨어진 남쪽에 신압록강대교 건설을 시작하여 2014년 10월 완공하였음.
 - 교량은 총연장 3,026m, 폭 33m이고, 연결도로까지 포함하면 20km 길이의 왕복 4차선 고속 도로이며, 높이 140여m의 주탑 2기에서 연결된 다수의 케이블로 다리를 지탱하는 형태의 사장교(斜張橋)로서 양쪽 주탑 사이에는 교각이 없어 다리 밑으로 3000톤급 선박이 지날 수 있음.
 - 2009년 10월 중국 원자바오 총리의 방북을 계기로 체결한 '경제협력협정'에 따라 건설 시작
 - 중국 측은 교량 건설을(공사비 약 22억 위안), 북한 측은 세관과 도로 건설을 맡았음.
 - 도로 전용인 신압록강대교가 완성되면 기존 압록강철교는 철로 전용으로 활용될 것으로 알려짐.

[그림 II-7] 압록강철교(좌)와 신압록강대교(우)



출처: 위키피디아; 구글 이미지.

- 신압록강대교는 2021년 10월 현재까지도 개통이 지연되고 있으나 조만간 개통되리라는 전망이 조금씩 나오고 있음.
 - 2013년 2월 북핵 실험, 2013년 12월 장성택 처형 등으로 북중 관계가 악화되면서 북한이 연결도로 공사 등에 소극적이었던 것이 주요 원인으로 지적됨.
 - 다만 2018년 3월 김정은 위원장의 방중 이후 북중 양국은 다섯 차례 정상 회담을 가지면서 북중 관계를 회복시켰기에 신압록강대교의 조속한 개통에도 긍정적인 영향이 있을 것으로 기대됨.
 - 일부 언론 보도에 따르면, 신압록강대교의 북측 도로 포장공사도 거의 완성된 상황으로 빠르면 2021년 연말에 개통될 가능성이 있다고 함.
 - 더불어, 미국의 북한전문매체 ‘NK News’는 위성사진들을 근거로 9월 중 철로 주변으로 건물 단지 건설이 시작되었고, 10월 말에는 기존 화물 창고를 소독시설로 전환하는 작업이 진행된 것으로 보인다고 11월 2일 보도했음.
 - 중국 단둥 당국도 다리의 중국쪽 접경 항구 프로젝트에 대한 타당성 조사와 관련해 입찰을 진행했고, 랴오닝성 교통 당국도 6개월짜리 다리 안전진단검사 계약에 대한 입찰을 시작하면서 다리가 곧 운영에 들어간다고 밝힌 것으로 알려짐.
 - 신압록강대교의 개통은 북중 경제교류 확대에 핵심적인 구실을 할 뿐만 아니라 단둥-신의주 접경지역의 경제성장을 견인하는 역할을 할 것으로 보이나, 국제사회의 대북제재가 건재하고 코로나19가 호전되지 않는다면 임무 수행에 한계가 있을 것임.
 - 중국이 북한 핵개발에 명시적으로 반대하고 대북제재에도 참여하고 있고, 북한은 코로나19 방역을 위해 단둥-신의주 국경을 비롯하여 북중 국경 전체에 대한 강력한 봉쇄정책을 쓰면서 양측 간 거의 모든 교류가 정지된 상태임.
 - 북중 초국경 인프라 건설·개통은 물론이고 효과적인 운영도 정치외교적 요인과 국제감염병 상황에 달려 있을 것으로 판단되고, 신압록강대교도 이런 맥락에서 개통 시기와 장기 활용 가능성을 전망해 보아야 함.
- ※ 2021년 11월 8일 압록강철교를 통해 열차 두 량이 이동하면서 국경 개방을 앞둔 시범 운행으로 해석되었으나, 코로나 확산이 심화됨에 따라 다시 봉쇄되었음.

[그림 II-8] 황금평 경제특구 위치와 사진



출처: 동아일보; 자유아시아방송.

- 2011년 5월 북중 간 ‘황금평 경제지대 공동개발총계획요강’을 공표
 - ‘기능화와 집적화’의 원칙에 따라 ‘1중심, 4단지’의 산업공간 배치를 형성: 상업센터 및 정보산업, 관광문화산업, 현대시설농업, 가공업의 4대 단지 중점
 - 하지만 중국 정부가 북한의 「황금평, 위화도 경제지대법」에 대해 기업 친화적이지 않다는 이유로 반대 의견을 제시하여 여러 차례 보완을 거쳐 2011년 12월 3일 최종적으로 제정
 - 2012년 8월 조중공동위원회 3차회의를 개최하고 ‘중조공동개발관리 황금평경제구 관리위원회’ 출범을 선포: 구체적인 운영방안을 협의하면서 북한 장성택 일행이 라오닝성을 방문하여 황금평 관련 양해각서를 체결하는 등 지방정부와도 상당한 진전을 이룩함.
 - 그러나 북한이 2012년 12월 장거리 미사일 발사, 2013년 2월 3차 핵실험, 2016년 1월 4차 핵실험을 감행함으로써 유엔의 대북제재가 대폭 강화되었고, 2013년 12월 대중 협력을 주도해 온 장성택이 사형에 처해진 이후 황금평 경제특구 협력은 사실상 중단된 상태임.

- 2011년 5월 공표된 ‘황금평 경제지대 공동개발 계획 요강’에 따르면, 북중 양국이 공동으로 ‘정부인도, 기업위주, 시장원리, 상호이익’의 협력 원칙을 바탕으로 상업센터와 정보산업, 관광문화, 현대농업, 의류가공의 4대 산업 단지를 발전시킨다고 명시됨.
 - 북한은 중국에 토지를 장기 임대하고 중국의 투자를 유치해 고용을 창출하는 경제적 효과를 기대하면서 2011년 12월 경제구개발 및 관리, 기업 설립·등록·경영, 경제활동 보장과 관련한 ‘황금평, 위화도경제특구법’을 발표
 - 법률 제정 과정에 중국 측 관료와 법률전문가들이 대거 참여하여 중국의 의견을 상당히 반영한 것으로 알려짐.
 - 동 법률은 기존과 달리 북한이 독자적으로 제정한 법이 아니라, 중국과 협의하여 공동으로 만든 최초의 법이라고 할 수 있음.

- 동 법안의 목적은 "경제지대의 개발과 관리에서 제도와 질서를 바로 세워 대외경제협력과 교류를 확대·발전시키는 데 이바지하는 것"임.
 - 황금평 경제특구에는 외국의 법인이나 개인은 물론 재외동포도 투자할 수 있으며 개발기업이 전체 면적의 토지를 임대받아 종합적으로 개발·경영하는 방식으로 개발한다고 밝힘.
 - 특히 법은 "국가는 투자자의 재산을 국유화하지 않는다"며 부득이하게 투자자의 재산을 회수하거나 일시 이용하려 할 때는 충분하고 효과적인 보상을 해야 한다고 규정함.
 - 또한 황금평경제특구 관리위원회는 단동시에 관리위원회 건물을 마련하고 22개 부문에 걸친 특구하위법률 초안 작성 진행 등 황금평 공동개발에 대한 기초 작업을 지속적으로 추진했다고 알려짐(현상백 외, 2018).
 - 그러나 이런 노력에도 불구하고 정치외교적 불안에 따른 중국 측 투자자들의 외면으로 경제특구 협력은 전혀 진전되지 않고 있음.

- 2021년 9월 현재 황금평(위화도)는 여전히 북한의 5개 경제특구 중 하나로 지정되어 있고 이후 개발될 가능성이 있음.
 - 북한은 2013~4년 인접한 신의주에 <신의주국제경제지대>를 설치하고 2016년 개발계획을 발표: 신의주를 최신정보기술산업구, 생산산업구, 물류구역, 무역 및 금융구역, 공공봉사구역, 관광구역,

- 보세항구 등으로 구성된 종합적인 경제특구이자 35만 명 인구의 국제도시로 개발하는 계획
- 2018년 수차례 김정은 위원장이 황금평이 포함된 평안북도 신도군 및 신의주를 직접 방문
- 향후 북중 경협이 본격화될 경우, 황금평 경제특구와 신의주국제경제지대가 시너지 효과를 낼 수 있을지 관심이 모아지고 있음.
- 최근 연이은 정상회담에 이은 북중 관계 개선과 더불어 황금평 경제특구에 대한 관심도 다시 높아지고 있으나, 대북제재가 건재한 상황에서는 의미 있는 진전이 어려울 것으로 보임.

4) 변경경제무역구: 중조호시무역구(中朝互市貿易區)

- 단둥 중조호시무역구는 북중 양측 접경주민간의 무역 활성화를 위하여 2015년 6월 단둥신구 귀먼완(國門灣)에 건립
 - 정식 명칭: 단둥귀먼완중조변민호시무역구(丹東國門灣中朝邊民互市貿易區)
 - 랴오닝성 정부는 10억 위안(한화 약1천800억 원)을 들여 전시교역장·물류창고·주차장·연합검사 사무소·관리서비스구역 등을 건설
 - 단둥시 정부는 호시무역구관리위원회를 설립하고 ‘정부주도, 시장경제형 운영, 세관관리감독 운영’의 원칙하에 전시교역, 물류창고, 국경통과 이동 후 물품검사, 행정 서비스 등의 지역 구분을 통해 운영하고자 함.
 - 변경 주민의 호시무역에 대한 중국의 규정에 따라, 이 지역에서도 북·중 양국 국경선 반경 20km 이내에서 거주하는 주민들이 8,000위안 이하의 상품에 대하여 관세 없이 교역할 수 있음.
- 본 호시무역구는 총 면적 4만㎡, 건축면적 2만 4천㎡ 규모로, 수출상품전시교역구 A·B 지구는 중국 각지의 소상품, 관광·일상 생활용품, 가전제품, 건축자재 등을 전시하고, 수입상품전시교역구 C지구는 북한 업체가 들어와 북한 관광상품, 해산물제품, 민족의류, 공예품 등을 전시할 계획이었음.
 - 2015년 개장 당시 중국 측의 점포 입점률은 50%에 달했으며, 호시무역구를 통해 연간 150억 위안 규모의 거래가 이루어질 것으로 예상되었음.
 - 그러나 개장 이래 북한 업체의 참여가 없어 반쪽짜리 운영을 면치 못했고, 2021년 10월 현재 도 대북제재 및 코로나19의 여파로 사실상 개점휴업 상태에 놓여 있음.

[그림 II-9] 단둥 호시무역구 위치와 전경



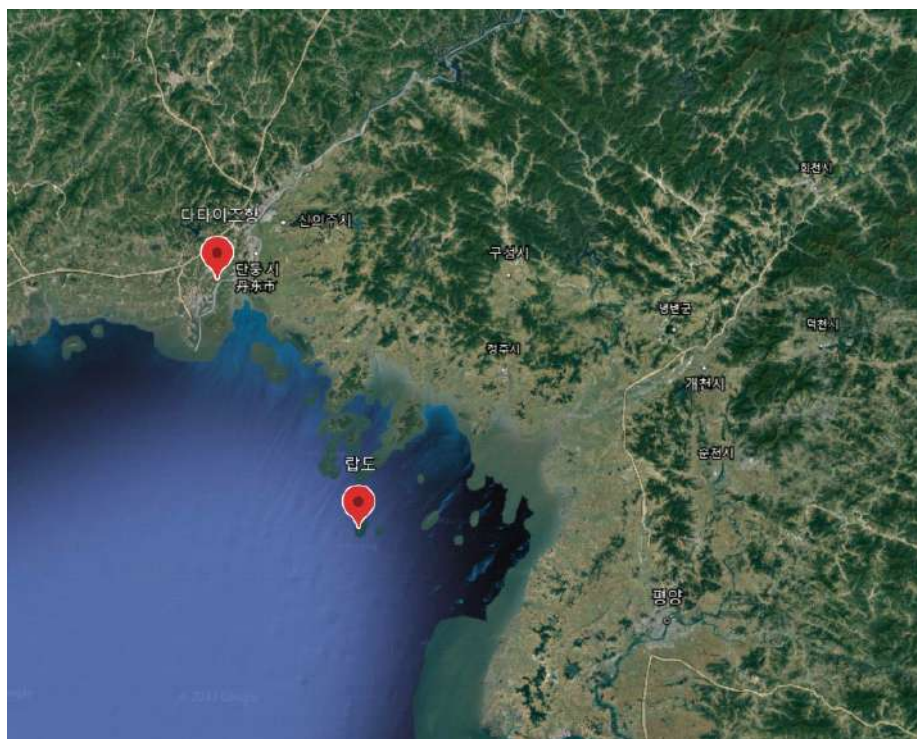
- 단둥에서 호시무역이 원활하게 진행되고 있지 못한 원인
 - 북한의 경제난과 폐쇄성, 대북제재의 영향, 호시무역구의 위치 등
 - 경제적 어려움이 심각한 북한 변경 지역은 교역 상품에 대한 엄격한 통제로 호시무역에 참여할 상품자체가 부족
 - 북한 당국도 주민들의 탈북을 우려하여 호시무역시장 교역에 비우호적
 - 북한의 핵실험과 국제사회의 대북 제재 속에 호시무역구의 기존 구상이 제대로 실현되기 어려운데, 대북제재는 많은 상품들의 대북 수출입을 제한하고 있기에 호시무역구의 일부 거래 또한 영향을 받을 수밖에 없음.
 - 단둥호시무역구는 단둥 신구에 위치해 있기에 압록강철교, 단둥 통상구와 거리가 멀어서 북한 주민들의 진출이 쉽지 않다는 약점이 존재: 이후 같은 신구에 위치한 신압록강대교가 개통되고 이를 통한 북중 교류가 활성화되면 이런 약점은 사라질 것으로 보임.
- 중국은 대북 제재 속에서도 호시무역구의 확대와 활성화를 꾸준히 모색하고 있다고 알려짐.
 - 단둥 정부도 북중교역 활성화를 위해 만들어진 호시무역구 외에 '호시무역 혁신발전구' 건설 계획을 세우고 한국과 일본 기업을 유치 중인 것으로 확인
 - 단둥으로서는 국제사회의 대북 제재로 북중 경제협력이 가시화되지 않는 상황에서 한국과 일본 등 인접국 기업 유치를 통해 지역경제 활로를 모색하려는 것임.
 - 이런 모색 하에서, 단둥 정부는 2020년 11월 중국 랴오닝성 선양(瀋陽)에서 개막한 제1회 라오닝성 국제무역투자상담회 상품전시장에 '호시무역 혁신발전구' 부스를 별도로 설치하고 투자 유치를 진행하면서 기업 입점 시 제공하는 각종 세제 혜택과 우대 조치를 홍보함.
 - 2020년 중국 국무원 판공청의 호시무역 관련 정책 개정사항: 북한산 물품에 대해서만 면세 혜택을 부여했던 과거와 달리, 북한·한국·일본·러시아·몽골 등 5개국 제품으로 혜택 범위를 확대하고 무역 외에 현지 가공제조업도 들어갈 수 있게 조정함.
- 중국의 각급 정부의 14.5 계획(2021~2025년): 국가급 변경 경제합작구, 북중 국제경협작구 이외에도 호시무역구 설치 계획이 존재
 - 북중 접경은 중국의 일대일로, 신동북진흥전략, 지린성의 장지투 개방선도구 전략에 있어 핵심 지역
 - 현재 북한 핵문제로 인한 국제사회의 대북제재로 인해 북중 협력사업 추진에 상당한 제약이 존재
 - 중국이 북한에 대한 영향력 확보를 위해 호시무역구 활성화 등은 지속적으로 모색할 것으로 전망
 - 단둥 호시무역구 활성화의 전제 조건: 코로나19의 안정, 대북제재의 완화, 신압록강대교의 개통 등

5) 변경 소액무역: 북한 랫도, 중국 다타이즈항

● 북중의 해상 변경무역 개요

- 북중의 협정으로 1997년 단둥시 다타이즈항(大台子港), 북한 랫도(臘島)를 변경 무역항으로 상호 개방(徐黎麗 主編 2020, 23-24)
- 2009년 「단둥시의 변경 소액무역 해상운수 선박 관리 방법에 대한 통지(丹東市邊境小額貿易水上運輸船舶管理辦法的通知)」에 따르면, 다타이즈항을 중심으로 압록강 상·하류 1,000m, 근처의 임시 검역소 상·하류 100m, 랫도 부두(동경 124°43'00" 북위 39°15'30")로부터 반경 0.5해리를 변경 소액무역 수상운수 지역으로 지정
- 이처럼 공식적으로 규정한 해상의 변경 무역로는 다타이즈항-랫도 구간이지만, 거리가 멀기 때문에 중국 선박들이 실제로는 다양한 지역을 정박지로 활용하고 있는 것으로 알려짐(劉戈 2006).

[그림 II-10] 북한 랫도와 중국 다타이즈항의 위치



출처: 구글 어스.

● 북한의 랫도 개황

- 랫도는 평안북도에서 육지와 가장 멀리 떨어진 섬으로 동서 길이 750m, 너비 450m, 둘레 2km에 불과하며, 동쪽으로 50m 지점에 본섬보다 더 작은 소랫도가 있음.
- 약 20년 전까지는 무인도였으나, 등대 설치로 유인도가 됨.
- 거주 인구는 등대원 3명과 그 가족, 신의주교원대학부속 신의주시 본부소학교 랫도분교 교원 1명이 전부임.
- 랫도의 생태는 나무가 없이 갈대, 억새, 돌피 등이 자라며 팽이갈매기(북한 명칭: 검은꼬리갈매

기), 흰수염바다오리(바다뿔주둥이), 바다오리(호구니), 솜새(꽉새), 가마우지 등이 서식하고 있어 북한도 바다새보호구로 지정함.

● 북중 해상 변경무역의 규모와 실태

- 중국이 2010년 탈북, 밀수 등의 불법 활동을 억제하기 위해 조정한 변경 소액무역 등록 선박이 150여 척이었다는 점에서 이전에는 등록 수량이 더 많았으며, 비등록 선박의 교역도 많다는 점을 알 수 있음(中國新聞網 2010).
- 2011년 다타이즈항에서 일용품, 경공업 제품, 건축자재, 방직물, 의복, 식품, 채소 등 65만 톤의 물품이 북한으로 수출되었음(徐黎麗 主編 2020, 23-24).
- 랴도의 해상 변경무역에 대한 자료와 정보는 매우 부족하나, 2011년경 중국측 자료에 따르면, 랴도의 휴어기가 단둥시의 수산물 공급에 영향을 미칠 정도로 상당한 양의 수산물이 중국에 수출되는 것으로 추정됨.
- 북한 이탈주민 등의 증언에 따르면, 북한 어민들은 공식적인 랴도의 변경무역보다도 개인소득 확보를 위해 공해상의 밀무역을 선호하는 경향이 있으며, 이로 인하여 중국의 해적 활동에 취약하다고 함.

● 랴도의 변경무역이 주는 시사점

- 단둥시로부터 직선거리로 약 83km, 평안북도 선천군 운종리로부터 약 45km 떨어져 있는 작은 섬을 북한이 변경무역의 대상 지역으로 지정한 이유는 명백하지 않음.
- 주요 어장에서 바로 교역이 가능하며 육지로부터 절연되고 실제 거주민이 없다는 점이 오히려 장점으로 작용했다고 추정됨.
- 랴도는 남북 접경의 해상무역 후보지를 선정할 경우, 인구가 희박하고 어장과 가까우며 육지로부터 거리가 먼 섬이나 무인도 주변 해역이 북한의 선호에 오히려 부합할 수 있다는 선례를 보여줌.

※ 참고로 백령도에서 랴도까지의 직선거리는 약 145km임.

(다) 두만강의 북·중·러 접경

1) 개요

- 중국, 러시아 접경 지역은 북한 지역에서 경제 수준과 개방도가 높은 지역으로 개발 잠재력이 풍부하다고 알려져 있음.
 - 1991년 북한 최초의 경제무역지대가 라선(라진·선봉)에서 창설
 - 평양 지역과 지리적으로 멀고 격절되어 있어서 북한의 정치·안보적 부담이 상대적으로 낮기 때문에 북한의 적극적인 개방을 기대해 볼 수 있는 지역임.
 - 중국, 러시아에서 상대적으로 낙후된 지역이라는 점에서 향후 개발 가능성이 높고 북한의 역할을 기대할 수 있음.
- 각국의 이해관계 충돌과 한계
 - 지리적으로 중국의 동해 출항을 막고 있는 러시아는 러중 밀월 관계에도 불구하고 전략적, 지정학적 관점에서 국경 개방에 적극적이지 않음.
 - 중국의 경제성장으로 훈춘 등 일부 지역의 발전이 가속화되고 있으나, 동 지역에 해당하는 동북3성은 중국에서도 경제성장률이 가장 낮고 인구 이탈이 가장 높은 지역임.
 - 러시아는 극동 지역에서 신동방정책을 추진하고 있지만, 지속적인 인구 감소로 근본적인 변화가 어려운 상태임.
 - 북한 라진·선봉 지역을 방문한 외국인들에 따르면, 동 지역의 발전과 관련하여 별다른 진전이 없는 것으로 알려짐.

2) 광역두만강개발계획(GTI)

- 광역두만강개발계획(GTI)의 개요
 - 두만강 유역을 중심으로 한국, 중국, 러시아, 몽골이 참여하여 광역권 개발을 추진하는 동북아 유일의 다자간 협의체로서 유엔 산하 유엔개발계획(UNDP)의 지역협력 프로그램
 - 1992년 UNDP 지원하에 남·북한과 중국, 러시아, 몽골이 출범시킨 두만강개발계획(Tumen River Area Development Programme, TRADP)을 모태로 함.
 - 러시아, 몽골의 원자재를 중국의 노동력으로 가공하여 북한 라진항을 통해 수출한다는 구상이었음.
 - 2005년 대상 지역을 확대하고 공동기금을 설립하면서 추진체계를 강화하여 현재의 광역두만강 개발계획(GTI)으로 전환
 - 2009년부터 제도적 구상 및 사업계획이 활성화되기 시작하여 이후 조직구성을 새롭게 하고 신규 프로젝트들을 추진하는 등 다양한 개혁 감행
 - 2010년부터 현재 UNDP 산하기구로 존재하는 GTI를 독립적인 국제기구로 격상시키고자 하는 논의가 시작되어 GTI는 현재 Post-GTI 혹은 동북아경제협력기구(NAECO: Northeast Asia Economic Cooperation Organization)로 명명되는 국제기구로의 이행과정을 진행 중임(신

범식 외, 2018).

- TRADP는 나진(북한)-하산(극동 러시아)-훈춘(중국 길림성) 등 두만강에 면한 3개국 국경도시를 사업구역으로 설정한 반면(두만강 소 델타), GTI는 중국의 동북 3성과 내몽고, 몽골의 동부 전역, 러시아의 연해주, 한국의 동해안 도시 등으로 범위를 확장.

[그림 II-11] 광역두만강개발계획의 범위



출처: GTI, *GTI Economic Outlook of the Northeast Asia Region*(2010)

● 한국 지자체들의 GTI 지방협력위원회 활동

- 2011년 한국 평창에서 개최된 제12차 GTI 총회를 통해 지방협력위원회(LCC: Local Cooperation Committee) 설립이 승인되어 4개국 24개 지자체가 가입해 활동 중임.
- 부산시, 제주시, 강원도 등이 포함되며 2020년 10월 인천시도 가입
- 2020년 제20차 총회에서 부산시와 강원도는 「동북아 물류 활성화 방안」이라는 주제로 한국의 부산-속초-동해, 러시아의 연해주, 중국의 동북3성을 연결하는 물류 루트 추진현황에 대해 발표하고, 통관·검역 등에서 애로사항 해소하기 위해 회원국 간 협력할 것을 건의함.
- 인천시는 가입 당시 GTI 회원국과의 기후변화 대응 협력, 한·중 FTA 지방경제협력 후속사업인 인천-웨이하이 복합일관 운송체계(RFS : Road Feeder Service) 구축을 통한 경제 협력 등을 제시한 바 있음.
- 강원도는 2013년부터 매년 <GTI EXPO 국제무역·투자박람회>를 개최하고 있으나, GTI라는 특성을 살리지 못한 채 일반 중소기업 박람회와 유사하게 운영되고 있는 실정임.
- 농림축산식품부는 2016년부터 GTI 농업위원회에 참석해 2021년 ‘광역두만지역 스마트농업’ 프로젝트를 추진하고 있으나, 아직 연구 프로젝트 단계인데다가 코로나19로 가시적인 성과가 지체되고 있음.

● 광역두만강개발계획(GTI)의 한계

- 20년이 넘는 오랜 기간 동북아 지역의 유일한 다자협력기제로 존재해왔으나 여전히 공식 기구가 아니라 개발·계획(Initiative)의 차원에 머물러 있음.
- 개발사업들이 실제로는 각국의 양자 사업을 통해 시행되고 있다는 점이 동북아지역에서 GTI와 같은 다자협력기제가 지닌 구조적 한계점을 시사
- 동북아 지역의 정치적 변수가 GTI의 제도적 발전을 저해: 지난 20여 년 간 관련국 간 관계가 경색될 때마다 GTI가 지속적으로 침체되었음(신범식 외, 2018).
- 창립 초기에는 북한도 회원국이었으나 국제사회 제재 등에 반발하여 2009년 11월에 탈퇴함.
- 동해가 중추 지역이라는 점에서 일본의 참여가 필요하나, 일본은 지방정부(도토리) 차원에서만 일부 프로젝트에 참여 중임.
- GTI는 총회에서 지속적으로 북한의 재가입과 일본의 가입을 독려하고 있으나, 별다른 성과는 아직 없음.

- 북한제재 상황에서 북한의 참여를 독려할 수 있는 다자간 플랫폼으로서 활용 가치가 있으나, GTI 자체의 확장이 장기간 지체되고 있으며, 북한의 참여 의사가 여전히 미온적임.

3) 라진-하산 프로젝트와 라진항 부두사용권 임대

● 라선(라진·선봉) 지역에서 중국과 러시아의 협력과 경쟁

- 중국의 목표: 러시아와 북한의 영토가 동해로의 진출을 막고 있어 낙후된 동북 지역의 발전을 위해 북한의 항만을 임차하여 동해의 출해권을 확보(借港出海)한다는 전략
- 중국이 동해의 출해권을 안정적으로 확보하기 위해서는 가장 가깝고 북한 내에서 부두 설비가 양호한 라선의 개발이 최선의 선택임.
- 러시아의 목표: 극동·시베리아를 개발하려는 푸틴 대통령의 동방정책을 배경으로 시베리아 횡단 철도(TSR)와 한반도 횡단 철도(TKR)를 연결하는 시작점으로서 이 지역의 철로를 연결
- 한국, 북한, 중국의 철도는 표준궤(폭 1435mm)를 사용하고 러시아와 몽골은 광궤(폭 1520mm)를 사용하여 시베리아 횡단 철도를 한반도로 확장하기 위해서는 북한과 러시아의 접경 지역인 라선의 개발이 필수임.
※ 북한은 라진-하산 등 러시아 접경 지역 일부에서 표준궤, 광궤를 이중으로 설치한 이중궤간 구간을 운영하고, 라선시의 두만강역에서는 철도차량 자체의 바퀴와 동력 장치의 폭을 바꾸는 궤간가변이 가능하도록 운영 중임.
- 중국이 훈춘시 등 지방정부와 민간기업이 도로로 라진항을 연결하고 라선 특구에 투자한다는 계획이라면, 러시아는 중앙정부 차원에서 적극 추진하여 철도로 라진항과 한반도를 연결한다는 것임.

● 남북러의 라진-하산 프로젝트의 개요(박상연 2018)

- 두만강을 사이에 둔 북한의 라선과 러시아의 하산의 54km 철로를 개보수하고 라진항을 현대화하여 광물 등의 러시아 화물을 하산에서 라진으로 운송하여 한국으로 보내는 복합운송 프로

젝트

- 2000년 김정일 위원장과 푸틴 대통령이 라진-하산 공동개발에 합의
- 2007년 한국이 라진-하산 철도 개보수와 라진항 현대화를 위한 남북러 합작 사업을 추진하기로 합의
- 2008년 출범한 이명박 정부가 북한의 핵 포기 이전에 대규모 대북 지원사업을 취소하면서 중단
- 2008년 4월 한국을 제외한 북러 양자가 새로운 합의서를 체결
- 2008년 10월 북러가 라진항 부두시설 및 라진-하산 철도 현대화를 위한 착공식을 진행하고, 북러 합작기업(러시아 철도공사 RZD 지분 70%, 북한 철도성 지분 30%) 라손콘트란스(RaconKonTrans) 설립

● 한국의 라진-하산 프로젝트 참여와 중단(김정우 2016)

- 2010년 천안함 사건과 뒤이은 5·24 조치로 한국의 참여가 전면 중단되었으나, 러시아 철도공사가 어려운 자금 상황에서도 2011년 공사를 재개
- 러시아 주도로 2013년 7월 철도 개보수 사업이 완료되고 9월 라진항 화물터미널 공사가 완료되어 9월 23일 라진-하산 철도 운행을 시작했으며, 2014년에는 라진항 3호 부두를 통해 석탄을 운반하기 시작함.
- 2013년 11월 한러 정상회담에서 박근혜 대통령과 푸틴 대통령이 라진-하산 프로젝트를 추진하기로 합의하고 한국 포스코와 러시아철도공사가 라진-하산 물류협력사업 협정서에 서명
- 한러는 남북러 시범사업으로 포스코, 현대상선, 코레일 등의 한국 기업이 2,100억 원을 투자하여 라손콘트란스의 러시아측 지분을 일부 인수함으로써 공동 운영권을 갖고 철도, 항만 사업에 참여한다는 양해각서 체결
- 당시 박근혜 정부의 통일부는 나진-하산 프로젝트와 같은 '간접투자 방식은 5.24 조치와 연관성이 없다'고 해석하여 사실상 나진-하산 프로젝트를 한국의 독자 제재에서 예외로 인정함.
- 3차 시범운송까지 진행한 이후, 한국 업체들이 수익성을 맞추기 어렵다며 남북협력기금을 통한 정부 지원을 요청
- 박근혜 정부가 '유라시아 이니셔티브'를 뒷받침하기 위해 남북협력기금 투입을 검토했으나, 2016년 1월 6일 북한의 4차 핵실험으로 전면 중단

하산-라진-한국을 잇는 라진-하산 프로젝트의 세 차례 시범운송

- 2014년 11월 1차 시범운송: 한국 기업의 라진항 현지 점검 이후, 러시아산 유연탄 4만 톤을 하산에서 라진을 거쳐 포항으로 운송
- 2015년 4월 2차 시범운송: 러시아산 석탄 14만 톤을 하산-라진을 통해 한국의 광양, 당진, 보령으로 운송
- 2015년 11월 3차 시범운송: 5만톤급 벌크선박 2척과 1만톤급 컨테이너 선박 1척을 운행하여 유연탄 12만 톤을 광양과 포항으로 운송하고, 컨테이너 10개 분량의 중국산 생수를 부산항으로 운송

● 중국과 러시아의 라진항 부두사용권 임대 경쟁

- 중국측 계산으로는 동북 지역의 화물을 기존 운송로인 다롄항, 단둥항이 아닌 라진항을 통해 운송할 경우, 중국 남부로의 국내 운송은 비용을 1/3 수준으로 절감할 수 있고, 일본으로의 운송은 4~12일의 운송 기간을 10시간 정도로 단축할 수 있음.

- 이런 이유로 일찍이 1995년 10월 연변현통그룹(延边现通集团)이 연변-라진-부산 항로를 개설한 적이 있으나, 북한의 교통과 설비가 열악하여 인도 시기를 맞출 수 없어 실패했음.
- 중국측 평가에 따르면, 라진항은 선박을 댈 수 있는 계산장이 총 13개이지만, 1~3번대만 이용할 수 있고, 연간 물동량 약 400만 톤이라는 공식 수치와 달리 실제 연간 물동량은 50만~60만 톤이라 함.
- 중국 다렌 창리그룹(大连创力集团)이 2008년 라진항 1호 부두에 대한 10년 임차권을 북한 군부와 계약하여 확보했다고 알려짐.
- 2014년 북한이 중국의 임차권을 부인했는데, 2013년 숙청된 장성택 세력이 주도한 사업이었기 때문이라는 주장이 있음.
- 현재 정보가 불확실하지만, 중국측 소식통에 따르면 창리그룹이 1호와 2호 부두의 임차권을 확보했으며, 4·5·6호도 중국 정부가 건설하여 개발할 예정으로 보임(박동휘 2018).
- 라진항 2호 부두는 북한의 직접 사용, 스위스에 임대 등은 물론 한때 포스코가 사용권을 확보했으나, 정부의 허가를 획득하지 못해 실패했다는 설이 있음(주현진 2012).
- 가장 설비가 양호한 3호 부두는 중국과 러시아가 임대 경쟁을 벌였으나, 북한과 러시아의 합작회사인 라손콘트란스가 라진-하산 철로의 개보수에 대한 대가로 49년간의 사용권을 확보하기로 하고, 한국의 투자 중단으로 인한 위기에서도 사업을 지속하여 최종적으로 부두사용권을 획득함.

[표 II-8] 북한 라진항의 처리능력 및 임대 현황

부두	처리능력(만톤)	접안 능력		임대 현황
		5천톤급	1만톤급	
1호	50	2	3	중국 다렌 창리그룹(大连创力集团)
2호	150	2	3	
3호	100	1	2	러시아 라손콘트란스가 2008년 49년 간의 사용권을 확보
4, 5, 6호	미사용, 개발 필요	-	-	중국 정부가 2010년, 개발을 통해 50년 간 사용권을 확보하기로 함.

※ 각 부두의 처리능력과 임대 현황에 대한 정보는 상당한 불확실성을 가지고 있음.

출처: 안병민(2010), p. 9; 박동휘(2018) 등과 중국측 자료를 참조하여 작성.

● 라진-하산 프로젝트의 최근 상황

- 러시아는 2016년 3월 대북 제재 결의안에서 러시아산 석탄을 북한 항구에 수출할 수 있다는 예외 조항을 삽입하여 라진-하산 프로젝트에 대한 강한 의지를 보였으나, 3월 8일 한국의 독자 제재로 한러의 협력이 중단됨(김정우 2016).
- 2017년 9월 문재인 대통령이 러시아 블라디보스토크에서 열린 동방경제포럼에 참석하여 남북 러 3각 협력사업으로 라진-하산 지역의 공단 조성 및 이를 위한 20억 달러 규모의 ‘극동 금융 이니셔티브’ 계획을 러시아와 논의하였으나, 대북제재의 심화로 현실화되지 못함.

- 2019년 문재인 정부가 북한 비핵화의 단계적 조치로 유엔 제재의 해제 이전에 미국이 라진-하산 프로젝트에 대한 독자 제재를 해제할 수 있다고 제안한 것으로 알려짐.

라진-하산 프로젝트의 대북 제재 예외 가능성

- 현재의 대북제재 상황에서도 라진-하산 프로젝트의 추진을 진행할 수 있다는 견해가 존재함(박병환 2018).
- 포스코, 코레일, 현대상선으로 구성된 한국 컨소시엄이 북러 합작기업인 라손콘트란스의 러시아 지분을 매입하는 것은 제재에 해당하지 않음.
- 유엔 대북 제재 결의안 2375호 18조(합작투자)는 현재의 북중 수력 인프라 프로젝트와 러시아산 석탄의 수출에 한정하여 라진-하산의 항만·철로 프로젝트가 제재에 적용되지 않는다고 규정하였음.
- 따라서 포스코가 라진항을 통해 러시아산 석탄을 제3국 선박을 이용하여 수입하는 것이 가능하지만, 미국의 독자 제재(행정명령 13810호)로 인하여 라손콘트란스에 물류서비스 대금 지급이 문제가 될 수는 있다는 주장임.
- 그러나 실제로는 이전의 대북 제재의 조항들이 중첩되어 적용되기 때문에 실제 적용 이전에는 실현 가능성을 예단하기 어려움. 일례로 결의안 2375호에도 적용되는 2371호는 수출국이 대북제재위원회에 거래를 미리 알리고, 거래 대금이 북한의 핵과 탄도미사일 프로그램을 비롯하여 이전의 제재들이 금지한 활동과 관련이 없어야 한다고 규정하고 있으므로 이를 증명해야 하는 어려움이 있음.

- 라진-하산 프로젝트는 북한의 적극적인 참여가 미비한 상태에서 러시아와 한국의 협력을 주축으로 추진되었다는 한계에도 불구하고 가장 구체적인 진전이 있었던 개발 프로젝트이나, 한국의 투자 의지가 정세에 따라 변화하고 최근의 대북 제재로 인하여 실질적인 진전이 중단되었음.
- 유엔, 미국, 한국 등의 대북 제재가 중첩된 상황에서 유엔 제재의 예외 사항이며 실질적으로 미국의 제재만이 작동하고, 러시아의 실현 의지가 높고 실질적인 진전이 있었던 프로젝트였기 때문에 제재 국면이 완화될 경우, 재개 가능성이 매우 높은 사업이라는 점은 여전히 유효함.
- 남북관계의 경색과 대북제재가 지속되는 상황에서도 한국이 라진의 가장 가까운 중국 접경 지역인 훈춘을 통해 간접적으로 라진 지역에 대한 정보를 수집하고 교류를 준비해 볼 수 있음.
 - 중국 훈춘의 한국 기업 진출 상황을 보면, 속옷업체인 트라이가 진출했다가 이미 철수했고, 포스코-현대가 2015년부터 대규모 물류단지를 운영하고 있음.

[그림 II-12] 훈춘포스코현대국제물류유한공사



(라) 중국을 경유한 남북의 지식 교류협력

1) 북한의 지식 교류협력

- 북한 지식 교류협력의 특징과 필요성
 - 이제까지 북한이 진행한 지식 교류협력은 대체로 구미 국가들 중심이어서 한국이나 중국이 비중 있는 역할을 하지 못했음.
 - 남북 관계가 개선되었던 2018~2019년 중국 대학을 매개로 삼아 남북 고등교육기관 간의 교류가 상당히 증가한 바 있음.
 - 대학 교류를 중심으로 한 지식 교류협력은 국가 간 관계가 정상화되지 않은 상황에서 상대적 자율성을 유지하면서 교류협력을 보장할 수 있음.
- 과거 남북 지식 교류협력의 사례(이현태 외, 2019)
 - 2003년 중국사회과학원(CASS)과 한국개발연구원(KDI)이 공동으로 북한의 관료와 학자를 대상으로 하는 1주일 교육 프로그램을 기획한 적이 있지만, 시작 전날 북한 참가자들이 KDI 교수진의 수업을 거부하여 CASS 단독으로 진행된 바 있음.
 - 2009년 서울대 통일평화연구원과 중국 다롄대학 중조교류센터가 북한의 관료, 학자, 기업인을 대상으로 비공식적 교육 프로그램을 진행한 바 있으나, 1회성 행사로 중단되었음.
 - 2001년 중국 연변과기대와 연계된 평양과기대가 남북 정부의 승인을 받은 것이 남·북·중 교육 협력의 전기가 될 수 있었지만, 2006년 이후 한국 정부의 지원이 중단됨.

2) 중국 연변대학 등을 활용한 남북 지식 교류협력

- 연변대학은 중국 지린성 연변조선족자치구 연길시(延吉市)에 위치한 대학으로 학생수는 약 21,500명, 중국 대학순위는 약 150~200위에 해당함.
 - 연변조선족자치구의 핵심 대학인 만큼 대학 간부의 상당수가 조선족이며, 조선족 학생의 비율도 매우 높음.
 - 연변대학은 북한의 학술기관과의 교류협력이 가장 많은 대학임.
 - 연변대는 호서대, 숭실대, 전북대 등과 학과합작프로그램을 운영하는 등 한국과의 교류에도 매우 적극적임.
- 최근 연변대학의 남북 연계 사례
 - 연변대학은 남북관계 개선 시기에 남북을 연계하는 다수의 교류행사를 주도하였음.
 - 연변대-서울대-김일성종합대 공동 국제학술대회: 2015~2018년까지 세 차례에 걸쳐 진행되었으며, 2015년 8월 첫 번째 회의의 주제는 '남북중 고등교육의 전망', 2016년 6월 두 번째 회의의 주제는 '새 시기 일류급 대학과 일류급 학과의 건설과 발전', 2018년 10월 세 번째 회의의 주제는 '한반도 평화시대의 민족대학 교류'였음.

- 2018~2019년 〈한반도 포럼(조선반도연구 국제학술회의)〉, 〈두만강 포럼〉 등을 개최하여 남북 학계의 만남을 수차례 주선: 북측에서는 김일성대학, 조선사회과학원, 대외경제성 등이 참여하였으며, 일본의 조총련계 인사도 수시로 참여하였음.

● 연변대학의 남북 지식교류 협력의 특징

- 연변대학의 조선한국연구중심(중국명 조선반도연구협력창신중심)이 남북 연계의 핵심기관임.
- 북한이 한국이 주관하는 행사의 참여를 기피하기 때문에 연변대학이 주최하고 남북을 각자 초청하여 중국에서 개최하는 형식으로 진행
- 유학생을 비롯하여 북한 인사들의 거주와 출입이 많아 북한의 대외 정책이 온건하고 개방적인 시기에는 공식 행사가 아니더라도 비공식 접촉이 수시로 발생

● 연변과학기술대학의 폐교

- 한국계 미국인 김진경(James Chin-Kyung Kim)의 주도로 1992년 최초의 중외합작대학이자 독립법인인 연변과학기술대학이 개교
- 김진경은 2010년 평양과학기술대학 설립도 주도했으며, 현재 동 대학의 총장이기도 함.
- 연변과학기술대학은 설립 주체가 동일한 평양과학기술대학과 연계하여 북한의 대외 교류와 남북 교류에서 다양한 기능을 하였음.
- 연변과학기술대학은 1996년부터 연변대학에 통합되어 연변대학 과학기술학원으로 운영되었음.
- 연변과학기술대학은 중국 연길시가 개교시 설정된 30년의 토지 임차 기간을 갱신하지 않아 2021년 6월 마지막 졸업식을 하고 폐교되었음.

평양과학기술대학(평양과기대)

- 평양과기대는 한국의 동북아 교육문화 협력재단과 북한의 교육성이 합작해 설립한 대학이라는 점에서 남북 교육협력의 최초 사례라 할 수 있으나, 뚜렷한 한계를 보임.
- 평양과기대는 2001년 남북 정부의 승인을 받아 2002년 착공을 시작
- 2006년 5월 한국 정부가 남북협력기금 10억 원을 지원했으나, 동년 10월 북한의 1차 핵실험 이후 지원을 중단
- 이후 평양과기대는 김진경의 주도로 2010년 개교했으며, 2018년까지 520명의 졸업생을 배출
- 평양과기대는 북미관계와 남북관계가 호전되면서 한국 내 10여 개 대학과 정부 출연 연구원인 한국 철도기술연구원과 협정을 맺은 바 있음(이현태 외, 2019).

● 연변대학의 두만강대학 설립 추진

- 연변대학교는 연변과학기술대학의 폐교에 따라 이를 대신하여 한국 대학교와 합작 방식으로 '두만강대학'을 설립하려고 함.
- 2017년 연변대학은 북·중·러 접경에 위치한 훈춘(琿春)에 70.9만㎡의 새로운 캠퍼스를 완공하였으며, 두만강대학을 훈춘캠퍼스에 설치하고자 함.
- 인천대학교와의 합작이 마무리 단계였으나, 코로나19로 인하여 설립 절차가 중단된 상태임.
- 훈춘은 북측의 라진-선봉과 러시아의 접경 지역으로서 북한 접촉과 다자간 협력이 용이한 지역임.
- 평양과학기술대학과의 연계가 끊어졌기 때문에 두만강대학이 이전처럼 북한 접촉의 창구가 되

기는 어려울 것으로 보임.

- 그러나 연변대학의 빈번한 북한 교류와 훈춘의 지리적 위치로 인하여 향후 북한 교류의 창구가 될 가능성도 존재함.

[그림 II-13] 연변대학 훈춘캠퍼스



- 남북 양자와 활발히 교류하고 있는 연변대학 등 활용하여 북한에 대한 정보를 수집하고, 중국 또는 러시아를 경유한 남북 교류의 기회를 탐색해 볼 수 있음.
 - 일부 국책연구기관 등이 이러한 목적을 위해 연변대학에 방문학자를 파견하기도 하였음.

(마) 시사점

- 압록강 및 두만강 접경은 북한, 중국, 러시아가 위치한 지역으로 이들 국가들의 체제 특성이 반영되어 상향식 교류협력보다는 국가 차원의 교류협력 위주임.
 - 미중 전략경쟁이 격화되는 상황에서 북한, 중국, 러시아가 미국에 대한 공동 대응을 함으로써 국제정세의 변화에 민감한 지역임.
 - 각국의 이해 관계가 충돌하고 북한이 참여하지 않으면서 광역두만강개발 등의 다자적 협력도 장기간 효과를 발휘하지 못함.
- 그러나 북한의 육상 접경 지역으로 북한의 대외 교류가 가장 빈번히 발생하는 장소로서 북한에 대한 정보를 수집하고, 중국과 러시아를 통해 북한과의 교류를 시도할 수 있다는 점에서 그 가치가 있음.
 - 코로나로 인한 폐쇄가 완화될 경우, 북중 접경에서 북한의 인적·물적 교류가 먼저 시작될 수밖에 없음.
 - 특히 연변 지역은 북한이 당분간 남측과의 접촉을 회피하더라도 한중 접촉의 과정에서 자연스럽게 북한과의 접촉이 발생하는 지역임.

- 압록강 접경에서는 중국 단동의 호시무역구를 통한 남북 교류의 가능성을 시도해 볼 수 있음.
 - 북중 무역 활성화를 위해 설립된 중조 호시무역구는 운영 조건이 완비되었으나, 북한 업체의 미참여로 사실상 운영이 중단된 상태임.
 - 중국은 동북3성의 경제 악화를 타개하기 위해 호시무역을 활성화하려고 애쓰고 있으며, 이 지역에서 북한에만 제공하던 면세 혜택을 한국 등으로 확대하고 있음.
 - 대북 제재, 코로나19, 북한의 미온적 태도 등 제한 조건이 여전하지만, 단동 호시무역구는 상황이 개선될 경우, 북한의 대외 교류가 가장 활성화될 장소로서 북한과의 간접 교역 및 접촉을 시도할 수 있음.

- 중국 대학 등을 활용한 남북 지식 교류협력을 시도해 볼 수 있음.
 - 2018~2019년도의 사례처럼 남북관계가 개선될 경우, 가장 먼저 남북교류가 가능할 수 있는 지역임.
 - 연변 지역을 중심으로 단동, 선양 등 북중 접촉이 활발한 지역에서 우선 한중 지식 교류협력을 활발히 진행함으로써 북한의 참여를 유인
 - 인천의 대학 및 연구기관을 통해 평화관광, 보건의료, 역사, 스포츠, 수산업, 산림 등 인천의 남북관계 관련 주요 정책을 간접적으로 북한에 전파하는 역할을 할 수 있음.
 - 연변대학이 상시적으로 북한과 교류한다는 점에서 북한의 상황을 간접적으로 파악하기에도 용이함.
 - 연변대학 뿐만 아니라 다롄대학 조중교류센터와 같이 기존의 대북 교육협력 프로젝트를 진행해 온 학교들과 협력할 필요도 있음.
 - 북-중-러 접경이라는 위치를 활용하여 새로운 형태의 소지역 다자간 협력을 시도해 볼 수도 있음.

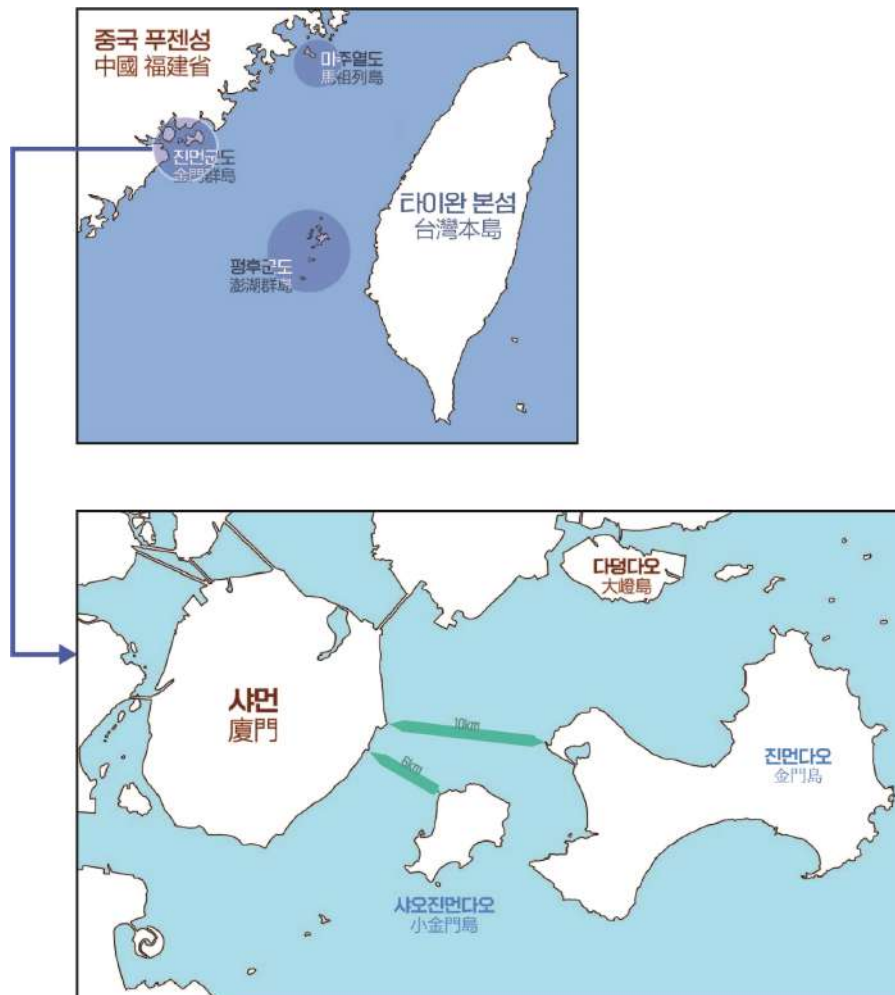
- 북중 접경지역에 대한 인천시 공무원의 파견 및 연수 추진
 - 북중 접경에서의 남북 교류협력 가능성 탐색, 북한에 대한 체계적인 정보 수집, 중국을 통한 북한 연계, 남북관계 전문가 양성 등을 위하여 공무원의 파견 및 연수를 고려해 볼 수 있음.
 - 현재 산둥성 웨이하이에 파견된 인천시 공무원(2명)의 임무를 확대할 수도 있음.
 - 통일부도 남북관계의 경색 국면에서 남북 연계를 모색하기 위해 산하 공공기관인 남북교류협력 지원협회 해외사무소를 북중 접경지역에 설치할 예정임.
 - 최근 중국 당국은 외국 정부의 사무소 설치나 인사 파견 등에 대해 소극적이며, 승인하더라도 관리와 감시가 용이하며 해외공관이 밀집한 랴오닝성 선양 등으로 국한하고 있음. 통일부의 해외사무소도 선양으로 거의 확정된 것으로 알려짐.
 - 이런 이유로 남북 접촉의 가능성이 가장 높으며 조선족 거주 지역으로 언어 장벽이 낮은 지린성 연변 및 훈춘 지역의 연수 과정 등이 우선 추진될 수 있음.

3 타이완 진먼다오(金門島) 사례

(가) 진먼다오 개요

- 면적: 150.145km², 강화도의 약 1/2 크기
 - 진먼다오 본섬은 134.25km²
- 인구: 140,597명 (2020년)
- 행정구역: 중화민국 푸젠성 진먼현
 - 현재 중화민국의 행정구역은 6개 직할시와 타이완성(台灣省), 푸젠성(福建省)으로 구성됨.
 - 타이완의 푸젠성은 중국 푸젠성에 인접한 지역으로 진먼다오가 속하는 진먼현(金門縣)과 마주 열도(馬祖列島)가 속한 렴장현(連江縣)분임.

[그림 II-14] 진먼다오의 지리적 위치



● 진먼다오의 지리적 위치

- 현재 타이완은 타이완 본섬, 평후군도(澎湖群島), 진먼군도(金門群島), 마주열도(馬祖列島) 등으로 구성되어 있으며, 네 지역을 '타이핑진마(台澎金馬)'라고도 칭함.
- 특히 진먼군도와 마주열도, 즉 '진마(金馬)' 지역은 타이완 본섬보다 중국 대륙에 훨씬 가까운 지역으로 타이완 안보의 최전선에 위치함.
- 진먼 지역은 타이완 본섬과는 약 200km 떨어져 있으나, 중국 대륙과는 10km 이내의 거리에 위치함.
- 진먼 지역은 중국 대륙의 푸젠성(福建省)에 속하는 샤먼시(廈門市), 그 위쪽의 취안저우시(泉州市)와 마주하고 있음.
- 지리적 위치 때문에 타이완 본섬보다 건너편 중국 푸젠성의 샤먼시 등에 혈연적, 문화적으로 더 가까움.

● 진먼다오의 구성

- 진먼군도는 진먼다오, 레위다오(烈嶼島)로도 불리는 샤오진먼다오(小金門島), 그리고 북동쪽의 작은 섬들인 우추(烏坵) 제도로 구성됨.
- 우추 제도는 인구 수백 명에 불과하여 일반적으로 대금문, 소금문으로만 구분

● 진먼다오의 역사적 정체성

- 진먼다오, 샤먼을 포함한 푸젠성의 이 지역은 바다에 근접한 섬들로서 대륙의 해양 방위를 위해 긴요한 지역이었으며, '금문(金門)'이라는 명칭도 바다를 수호한다는 의미에서 유래함.
- 역으로 대륙에 인접했지만, 방어가 용이한 도서 지역이기 때문에 대륙에 대항하는 세력의 근거지가 되기도 함.
- 일례로 청나라 초기에는 명나라 복권을 시도하는 정성공(鄭成功)이 타이완으로 패주하기 전에 샤먼과 진먼을 근거지로 삼았으며, 일본도 1937년부터 1945년 패전 시기까지 군대를 주둔시켰음.
- 대륙과 해양 사이의 도서 접경이라는 정체성으로 동남아로 이주한 화교의 고향이기도 하지만, 푸젠성의 전통적인 종친 문화와 전통 종교의 영향력도 매우 강함.
- 복합적인 역사적 정체성: 화교 이주로 대표되는 접경의 개방성 + 종친 문화와 토속 종교의 영향이 강한 중국 남부의 전통성

(나) 냉전 시기 진먼의 군사화, 요새화

1) 군사화의 기원과 전개

● 구닝터우(古寧頭) 전투: 1949년 10월 25일~10월 27일

- 1949년 장제스의 국민당군이 중국공산당과의 국공 내전에서 패퇴하여 타이완섬으로 후퇴하면서 중공군의 추격을 막기 위해 진먼다오에 방어선 구축
- 중공군은 타이완섬에 대한 공격 이전에 진먼다오를 먼저 점령해야 했기 때문에 진먼다오의 북

서쪽 끝단인 구닝터우에서 상륙작전을 전개

- 주로 목선으로 구성된 상륙선과 상륙 지점을 거점을 확인하기 전에 발각됨으로써 중공군의 대패로 종결

● 구닝터우 전투의 결과

- 중국 대륙에서 연패를 거듭하며 타이완으로 패주하던 국민당의 중공군에 대한 유일한 승리
- 진먼다오를 ‘승리의 장소’이자 중국 본토 반격 및 수복을 위한 ‘군사 기지’로서 상징화하고 집중한 군사력 배치

● 진먼다오의 전략적 가치: 미국의 대만 방어 연루, 반공 상징화

- 중국의 약한 해군력으로 인하여 타이완은 저장성 연안의 일부 도서에 대한 지배를 유지
- 〈미국-대만 상호방위조약〉이 1954년 12월 2일 체결: 미국은 타이완 본섬과 평후군도만을 방어 지역으로 규정하고 전쟁 연루의 가능성 때문에 저장성 연안의 타이완 점령 도서를 제외
- 1955년 1월 중공군이 저장성 이장산다오(一江山島) 타이완 군사기지 파괴하자, 타이완 정부는 중국 대륙에 인접한 다천군도(大陳群島)를 포기
- 타이완의 장제스 정부는 다천군도 포기의 대가로 미국이 진먼다오에 대한 수호 의지를 표명하기를 바랐으나, 미국은 거부
- 장제스 정부는 오히려 진먼 방어를 강화함으로써 진먼을 미국의 타이완 안보 연루를 강화하기 위한 수단이자, 냉전기 반공의 상징으로서 활용(스조니 2020, 90-92)

진먼다오 주요 연표

1949.10.25.~10.27. 진먼다오 구닝터우 전투

- 중국의 진먼다오 상륙 작전이 국민당의 승리로 종결
- 국민당이 중공군에 승리하여 진먼다오는 '승리의 장소'이자 중국 본토 반격을 위한 '군사 기지'가 됨.

1954~1955년 중국의 포격으로 타이완 위기 발생

- 타이완 명칭: '9·3 포격전'

1954년 12월 2일 미국-대만 상호방위조약 체결

1955년 1월 중국인민해방군, 저장성 이장산다오(一江山島) 타이완 군사기지 파괴

- 타이완은 중국 대륙에 인접한 다천군도(大陳群島)에 대한 포기 결정
- 장제스는 미국을 타이완의 방위에 끌어들이기 위해 진먼을 타이완 방어에 필수적인 장소로 상징화하고 대규모 군대를 배치

1958년 중국의 포격으로 타이완 해협 위기 재차 발생

- 타이완 명칭: '8·23 포격전'
- 10월 9~12일 진먼다오 인구의 15%인 약 6,500명이 진먼으로부터 소개
- 1959년 말 진먼 인구는 최저치 41,000명으로 축소하였으나, 이후에 많은 수가 다시 귀환하여 2년 후에 47,500명으로 회복
- 중국의 진먼다오에 대한 격일 포격 실시: 1958년 10월부터 1979년 12월까지 홀숫 날에 포격
- 포격은 점차 폭발이 아니라, 선전 도구의 운송 수단으로 변화

1960년 4월 장제스 총통이 진먼다오와 마주다오에 대한 '삼민주의 모범현' 제시

1968년 진먼다오의 전투촌 계획 시작

- 지하 건설을 통해 사실상 베트남의 게릴라 전술을 모방
- 진먼다오에 대한 군사적 위협이 축소되었으나, 정치적 고려에 따라 군사화를 강화

1968년 7월 중화문화부응운동 사무소 설립

1971년 10월 25일 유엔 26차 총회: 타이완의 유엔 탈퇴

- 중화인민공화국이 중국을 대표하고 상임이사국이 되는 2758호 결의안 통과

진먼다오 주요 연표

- 1976년 미국 군사고문단, 진먼다오에서 철수
- 1979년 1월 1일 미국과 중국의 수교
- 미국과 중화민국 외교 관계 단절
- 1987년 대만 본섬의 계엄령 해제
- 1992년 진먼다오의 계엄령 해제, 양안 간의 '구이공식(九二共識)' 합의
- 1993년 진먼다오 관광업 합법화
고량주의 '명절 가구별 배급제(名節家戶配給制)' 실시
- 1995년 타이완, 진먼다오를 '진먼국가공원(金門國家公園)'으로 지정
- 타이완의 여섯 번째 국가공원
- 1998년 고량주 공장의 민영화
- 1999년 중국, 다딩다오(大嶝島) 대만 소액상품거래시장(對台小額商品交易市場) 개설
- 2001년 소삼통(小三通) 시작
- 진먼-샤먼을 의미하는 량먼(兩門), 마주-마웨이(馬祖-馬尾)를 의미하는 량마(兩馬) 간 소양안 직항 실시
- 2001년 3월 2일 진먼, 샤먼의 양안교류협회 〈샤먼·진먼 민간교류협력협정〉 체결
- 2008년 중국, 진먼다오와 샤먼을 연결하는 진사대교(金廈大橋) 제안
- 2016년 5월 민진당 차이잉원 총통 취임
- 2018년 8월 5일 푸젠성 룡후(龍湖)와 진먼다오 간의 송수관 연결
- 2019년 1월 시진핑 국가주석의 진먼과 마주 지역에 대한 '신4통(新四通)' 제안

- 진먼의 강력한 군사화

- 국민당 정부는 타이완에서 계엄령을 유지하면서 강권 통치를 유지
- 최전방인 진먼에서는 더욱 강력한 군사화된 통치를 시행
- 전지정무(戰地政務) 체제의 확립: 전쟁 지역의 군사계엄에 따른 군정(軍政)을 의미하며, 전지정 무위원회를 설치하고 주둔군 사령관이 통치
 - ※ 마주열도 지역도 당연히 전지정무의 대상에 포함되었음.
- 민방자위대 등을 조직하여 주민의 군사훈련 상설화
- 민주, 법치 등의 가치보다 군사적 필요성과 반공이 우선되는 체제 유지

- 중국의 격일 포격과 전투의 일상화

- 1958년 10월의 이른바 2차 대만해협 위기 이후, 중국은 홀쏘날 진먼에 대한 포격을 실시하고 짝쏘날을 쉬는 격일 포격제를 실시
- 중국은 개혁·개방이 시작된 1979년 12월까지 격일 포격을 지속
- 그러나 포격은 점차 인명 살상을 위한 폭발이 아니라, 선전 도구의 확산을 위한 운송 수단으로 변화

2) 국제정세의 변화와 진먼의 군사화 강화

- 데탕트와 냉전의 약화

- 1969년 미국의 닉슨 대통령이 취임하면서 소련의 브레즈네프 서기장과 함께 냉전의 대결 국면이 약화되는 데탕트가 시작
- 닉슨 대통령의 1972년 중국 방문 등에서 보듯이 미중 대결 국면도 완화

- 장제스 정부는 냉전 대결의 약화에 대응하여 군사적 긴장의 유지를 위해 진먼의 군사화를 오히려 강화

- 1971년 유엔 총회에서 중화인민공화국이 타이완을 대신하여 중국을 대표하는 국가이자 상임이사국이 되면서 안보 불안 가중

- 진먼의 요새화

- 1968년 전투촌 계획이라는 명칭 아래 진먼 전역에 대한 요새화 진행
- 특히 땅을 파서 지하 요새를 집중적으로 건설
- 공식적으로 부인하지만, 지하 건설은 베트남 전쟁 시기 베트남의 전략을 모방하여 진행된 것으로 추정

3) 냉전 시기의 군사화로 인한 진먼의 사회경제적 변화

● 전시 경제 체제

- 군정인 전지정무는 군사적 필요에 따라 경제활동을 제약
- 군사적 필요에 따라 주요 해안에 대한 접근을 차단하고 다수의 군사금지구역을 설정하여 전통적인 농어업 활동을 제약
- 과중한 군사훈련 등으로 주민의 생산활동 위축
- 군인의 수가 주민보다 많은 상황에서 경제가 군부대와 군인의 수요에 의존하는 사실상의 전시 경제로 변화
- 중국이 진먼이나 마주를 함락할 경우에 동일 화폐를 사용한다면, 타이완 본섬의 금융질서가 교란될 수 있다는 우려에서 별도 화폐를 발행(오준방 2019, 91-92)
- 세계경제는 물론, 타이완 본섬과도 구별되는 독립적이고 폐쇄적인 경제 운영으로 경제성장 위축

● 차별화되고 봉쇄된 사회의 형성(장보웨이 2016)

- 타이완 본섬도 계엄령 상태로 자유롭지 못했으나, 진먼에서는 철저한 군사 우위의 군민관계 형성으로 자유와 권리가 더욱 제한적으로 적용됨.
- 진먼 외부는 물론 진먼 내부에서도 이동과 거주 자유를 철저히 제한
- 언론, 종교 등 거의 모든 생활 영역에서 군사적 논리에 따른 통제 실시
- 군사적 필요에 따른 소유권 징발과 훼손이 수시로 발생

● 아빙커(阿兵哥) 사업(스조니 2020, 231-232)

- '아빙커'는 군인을 가리키는 현지 은어
- 제한된 경제적 조건에서 진먼 주민의 경제 활동 대부분이 군인의 수요에 맞춘 소상공업, 서비스업으로 국한
- 잡화, 세탁, 식당, 매춘 등 제한적인 업종이 비정상적으로 확대: 매춘은 현지인과의 충돌 가능성으로 현지인 참여를 제한
- 다른 산업도 대규모 양돈 등 군납 수요를 중심으로 재조정

● 전시 경제 하의 특산물 생산

- 격일 포격으로 인해 대량으로 남아도는 탄피를 활용한 식칼 생산
- 1950년대 진먼 주둔군 사령관 후롄(胡璉)이 토지가 저질이라 식량 생산이 어려운 문제를 해결하기 위해 수수(高粱) 생산을 적극 장려
- 진먼 주민들이 전통적인 고구마 주식을 유지하자, 남는 수수로 고량주 생산
- 전지정무위원회가 생산을 통제하다가 1970년 이후부터 운영 수익을 진먼현 지방정부의 재원으로 전환

(다) 탈냉전 시기 진먼의 변화

1) 진먼의 탈군사화

- 중국의 개혁·개방과 양안 긴장의 완화
 - 중국이 1978년 개혁·개방, 1979년 미중 수교와 함께 타이완에 대한 유화적 조치를 시작
 - 1979년 중국이 전국인민대표대회 상무위원회 명의의 〈타이완 동포에게 고하는 글(告臺灣同胞書)〉 발표: 양안의 군사 대결 종식, 양안 삼통(三通), 교류 확대를 제안
 - ※ 삼통(三通): 중국과 타이완 사이의 통상(通商), 통항(通航), 통우(通郵, 서신 왕래)
 - 1979년 12월 진먼에 대한 격일 포격 중단
- 타이완의 민주화와 계엄령 해제
 - 장제스의 아들인 장징궈(蔣經國)가 총통이 되면서 강압 통치를 완화
 - 1986년 민주진보당 창당, 1994년 총통 직선제 등을 통해 민주화
 - 1987년 타이완 본섬에 대한 계엄령 해제
- 진먼다오의 지체된 변화
 - 양안 긴장의 완화와 타이완의 민주화로 인하여 진먼 지역도 천천히 변화하였으나, 상대적으로 군사적 긴장 상태가 상당 기간 지속
 - 진먼에 대한 계엄령은 타이완 본섬보다 5년 지체되어 1992년 11월 7일 계엄령이 해제되고 전 지정부 체제가 종료됨.

[표 II-9] 진먼다오의 주민 인구와 군인 수의 변화

연도	1952	1958	1960	1970	1980	1984	1987	1988	1993	1996	1997	2002	2004	2007	2014	2021
군인 수	38,488	95,000	67,000	60,000	58,189	34,500	35,000	55,000	30,000	25,000	17,000	14,000	12,000	10,000	3,000	-
인구	40,809	40,610	45,560	61,976	51,883	49,559	45,987	44,427	43,442	47,924	51,080	58,933	64,456	77,477	127,700	140,597

출처: 오준방(2019), p. 99; 타이완 진먼현 재무통계처(主計處).

- 진먼다오의 병력 감소
 - 타이완은 1980년대 초부터 진먼의 군병력을 감축
 - 1990년대 이후부터 주민의 인구가 군인 수를 추월
 - 타이완이 1997년 군 감축을 진행하고, 2000년 이후부터 단계적으로 모병제로의 전환을 시작하면서 주둔 병력이 급격히 감소
- 탈군사화로 인한 위기와 혁신의 필요성
 - 병력수의 감소로 전시 경제의 기반이 붕괴하면서 경제적 위기 발생
 - 중앙정부의 재정 지원 축소, 군사 지원물자의 감소 등도 병행 발생

- 대외 교류가 가능한 조건이 구비되었으나, 전지 경제의 영향력으로 경쟁력을 갖추지 못해 새로운 성장 동력을 탐색할 필요성이 제기

2) 전통적 지역 정체성의 재활성화

● 종친 중심의 전통적인 민남, 진샤 정체성

- 진먼이 지리적으로 속한 중국 푸젠성 남부는 '민남(閩南)'으로 불리며 전통적으로 독자적인 문화권을 형성
- 특히 진먼다오와 중국의 샤먼은 진먼-샤먼을 뜻하는 '진샤(金廈)'로 약칭될 만큼 역사적으로 하나의 생활권, 문화권이었음.
- 민남 문화권은 중국에서도 혈연관계를 중시하는 전통이 매우 강하며, 이에 따라 종친회와 사당이 발달
- 좁은 도서 지역인 진먼은 소수의 성씨가 집성촌을 이루어 혈연 중심의 전통적 정체성이 더욱 강했음.

● 냉전 시기 전통과 정체성의 제한적 유지

- 군인들을 중심으로 외부로부터 다양한 성씨를 가진 인원이 유입되어 전통적인 혈연 사회가 약화되었음.
- 그러나 군정 당국이 전통문화를 억압하면서도 효율적인 통제를 위해 종교활동과 종친회를 활용함으로써 중국 본토 및 타이완과 비교하여 진먼의 전통과 정체성이 잘 보존됨.

● 탈냉전 시기 전통과 정체성의 부활

- 개혁·개방으로 중국의 친척들과 연계가 가능해지고, 진먼도 조금씩 개방되면서 해외로 이주한 화교와의 혈연관계도 복구되어 전통과 정체성이 재고조됨.
- 전통 문화를 통해 진먼을 유인하려는 중국의 의도와 탈군사화를 통해 자유를 획득하면서 본래의 정체성을 회복하려는 진먼 주민의 욕구가 결합
- 전통적인 종친회 조직이 대폭 증가하고 향우회도 증가(오준방 2019, 149-154).

(라) 양안 관계의 개선과 진먼의 중국 교류 확대

1) 소삼통의 실시

● 소삼통(小三通)의 정의

- 중국과 타이완, 즉 양안의 교류협력을 진먼, 마주, 평후 등 최접경 도시로 한정된 시범지역에 서만 국한하여 진행하는 것
- 이와 비교하여 대삼통(大三通)은 지역에 국한하지 않고 중국과 타이완 사이에서 통상, 통항, 통

우를 전면 개방하는 것을 의미함.

● 소삼통 시행의 과정

- 개혁·개방 이후, 중국의 삼통(三通) 제안에 대하여 타이완은 타협·접촉·담판을 삼불(三不) 원칙을 유지함.
- 타이완 정부가 1987년 중국 출신 국민이 대륙의 친척을 방문하는 것을 허용함.
- 1990년 타이완이 대만해협교류기금회를 설립하고, 1991년 중국이 해협양안관계협회를 설립하여 양안 간의 대화가 본격화됨.
- 중국의 푸젠성 정부가 1992년 접경 지역의 도서를 시범지로 삼아 개방하는 소삼통 구상을 최초로 제기
- 중국 정부는 1994년 밀수와 밀무역 형태 등으로 성행하는 민간 교역을 제도화하기 위해 타이완과의 소액무역을 허용하는 등 삼통 및 소삼통에 적극적이었으나, 타이완 정부는 이를 중국의 통일전선으로 인식함.
- 국민당 리덩후이(李登輝) 총통이 1996년 총통 직선제를 실시하여 당선되고 타이완 독립을 주장하면서 양안관계가 악화
- 2000년 민진당 천수이볜 총통의 당선으로 타이완 최초로 정권 교체
- 여당인 민진당은 타이완의 독립을 추진하면서도 중국과의 극한 대립을 피하고자 했고, 의회 다수를 차지한 국민당 세력들은 양안 관계의 개선을 통해 국정 주도권을 확립하려고 하는 상황에서 지역 발전을 위해 대중국 교류를 확대하려는 진면다오 현지의 열망이 결합하여 2001년 소삼통이 시작됨(김수한 2022).
- 2001년 1월 1일 소삼통을 시작하여 진면·샤면을 의미하는 량면(兩門), 마주·마웨이를 의미하는 량마(兩馬) 간 소양안 직항을 실시함.

● 소극적이고 제한적인 소삼통 시기: 2001~2004년

- 조건부 개방, 쿼터제 실시: 방문 자격과 인원을 제한
- 중국에서 들어온 물품은 진면·마주를 거쳐 타이완 본섬으로 갈 수 없었으며, 타이완 본섬에서 들어온 물품도 진면·마주로 가는 것을 금지함.
- 이용자 대부분이 타이완 국민으로서 여행과 친척 방문이 주요한 목적이었으며, 각종 제한으로 거래비용도 커서 경제적 효과가 크지 않았음.

● 소삼통의 확대 시기: 2004~2008년

- 중국이 2004년 9월부터 푸젠성 주민의 진면과 마주 여행을 허용
- 중국의 통일전선 전략: 중국이 타이완의 집권 당국과 국민을 분리하는 전략을 펼치면서 제한 조치를 완화
- 타이완 정부가 2008년 6월 19일부터 진면·마주를 거쳐 중국으로 이동하는 것을 허가

● 소삼통의 전면화 시기: 2008년 이후

- 2008년 타이완에서 국민당 재집권으로 본격적인 소삼통 실시
- 2008년 7월부터 진면·샤면(진사) 항로 운항 페리선이 일 20편으로 증가
- 2014년 진면 수이터우(水頭)와 샤면 우통(五通) 간 항로 개통으로 운항 시간을 단축(60분→30분)

- 2016년 중국 국가여행국이 수차례에 걸쳐 진먼·마주·핑후제도 여행에 필요한 허가과 절차를 대폭 간소화
- 2016년 기준 '진샤' 정기 페리선 일 44편, 운임 선박 13척으로 증가

2) 접경 지역의 교류협력 확대를 위한 노력

● 타이완 정부의 소삼통과 양안관계 개선에 대한 경계

- 1990년대 진먼을 포함한 양안 접경 지역에서 민간 차원의 비공식적이고 불법적인 교류가 증가하고 양안 교류에 대한 열망이 높아졌으나, 타이완 정부는 중국의 삼통·소삼통 제안을 타이완에 대한 통일전선으로 인식하고 양안 대화의 주제로 인정하지 않음.
- 진먼 등 접경 도서지역에서 소삼통과 중국으로부터의 물 공급에 대한 요구가 증대했지만, 타이완 정부는 양안관계가 하나의 단일체이며, 지방별로 단독으로 추진할 수 있는 관계가 아니며, 삼통과 소삼통의 문제가 국가안보의 문제라는 입장을 견지함.
- 이로 인하여 타이완에서 소삼통을 비롯한 양안관계는 '민간은 뜨겁고, 정부는 차가운(民間熱, 政府冷)' 상태가 지속되었음.

● 지역 차원의 양안 교류협력을 위한 지지와 노력

- 1978년 개혁·개방에 따라 중국의 경제가 성장하고 1987년 타이완 본섬에 이어 1992년 접경 도서까지 계엄령이 해제되자, 진먼을 포함한 도서 접경 지역에서 중국과의 교류가 확대
- 경제적 이익과 전통적 정체성의 회복으로 기층 주민과 지방 정부는 중국과의 교역 합법화를 중앙정부에 건의하면서 양안 교류협력의 확대를 적극적으로 지지
- 1992년 '진먼과 샤먼이 동시에 시작하고, 마주와 마웨이에서 먼저 시행하자(兩門對開, 兩馬先行)'며 소삼통 개념을 처음으로 제기한 것으로 알려진 중국 푸젠성 성장(省長) 천광이(陳光毅)가 훗날 이러한 내용은 진먼 쪽에서 먼저 제의한 것이라고 밝혔는데, 여기서 진먼과 마주가 타이완 중앙정부의 정책을 우회하기 위해 중국을 앞세우는 등 다양한 전략을 활용했다는 점을 알 수 있음(陳建民 2017, 111).

● 소삼통의 확대를 위한 지역 차원의 독자적 노력

- 지역 차원의 노력과 국내 정치의 변화된 정세가 결합되어 2000년 12월 13일 타이완이 「진먼·마주와 대륙 지역의 통항을 시험·실시하는 방법」을 발표하면서 소삼통이 시작됨.
- 타이완 정부는 소삼통을 허가하면서도 지방정부가 독자적으로 중국과 협의하는 것에 대해 처벌한다는 입장을 유지함(김수한 2022, 12).
- 진먼현 정부는 중앙정부의 소삼통 정책을 환영하면서 관련 조직을 구성하고 2001년 1월 2일에는 초대 민선 현장인 천수자이(陳水在)를 단장으로 약 180명의 진먼 인사들이 샤먼시를 방문함.
- 소삼통 초기에 양안관계의 악화 등으로 개방의 효과가 미비하자 진먼과 마주의 지방정부 및 관련 인사들이 독자적으로 중국과 교류하고, 중국이 내세우는 '하나의 중국' 원칙에 대한 동의를 천명하여 중국이 진먼과 마주에 대해서는 별도의 개방 조치를 하도록 유도함(範世平 2004).
- 이처럼 소삼통을 비롯한 접경 지역의 양안 교류협력은 지방 차원의 독자적이고 적극적인 노력

이 상당한 역할을 했음.

- 그러나 중국이 2004년부터 타이완 독립을 추진하는 민진당 정부와 타이완 국민을 분리하는 전략을 채택하고 진먼·마주 등에 대해 의도적인 특혜 정책을 펼쳤다는 점과 결과적으로 타이완 국내의 중앙정부와 접경도서 지방들의 정치적 괴리가 확대되었다는 점에는 주의가 필요함.

3) 교류협력 확대의 정치적, 제도적 배경

● 민주화와 지방자치의 확대

- 타이완은 1950년부터 지방정부 단체장과 지방의원에 대한 민선을 실시하였으나, 진먼·마주·핑후 등 접경 도서지역으로 구성된 푸젠성은 총통이 직접 임명하였음.
- 중앙정부가 단체장과 지방의원을 임명함으로써 중국과의 교역 합법화 등 지역의 민의가 정책에 반영되지 못함.
- 푸젠성의 현장과 현의원 직접선거는 민주화가 진행되고 나서야 각각 1993년 11월, 1994년 1월에 처음으로 실시됨.
- 직접선거의 실시로 단체장과 지방의원들이 양안 교류협력 확대에 대한 지역민의 선호를 독자적으로 추진하도록 강제하는 기제가 확립됨.
- 특히 혈연관계를 중시하는 전통이 재활성화됨에 따라 종친회를 중심으로 주요 성씨 집단이 지방선거의 가장 중요한 압력집단이 되면서 지역민의 선호를 정책으로 집행하는 거버넌스 형성에서 중요한 역할을 수행함.

● 타이완 국내 정세와 2000년 총통 선거

- 실질적인 정권교체의 가능성이 높아진 2000년 총통 선거를 앞두고 국민당, 민진당 등 주요 정치세력이 득표를 위하여 소삼통과 접경도서의 개방과 발전을 위한 다양한 정책을 내놓음.
- 총통 선거 기간 동안 국민당의 〈진먼·마주, 푸젠 평화구〉, 민진당의 〈해상관광낙원〉 등 접경도서 발전을 위한 다양한 공약이 제안됨(張多馬 2004, 35-36).
- 특히 민진당은 기존의 입장에서 벗어나 접경도서를 타이완과 중국 간의 교량으로 만들고 삼통·소삼통을 추진하겠다고 공약함.
- 민진당의 입장 선회는 선거 승리를 위한 것이기도 했지만, 타이완의 세계무역기구(WTO) 가입을 위해서 중국과의 관계 개선이 필요하다는 점도 작용했는데, 이런 이유로 중국 정부는 민진당 정권이 당선 이후에 소삼통의 시행을 일방적으로 선언하자 이러한 조치가 '하나의 중국' 원칙을 회피하기 위한 허장성세라고 비판하면서 경계하기도 했음.

● 「접경도서 건설조례」의 제정

- 타이완 정부가 2000년 7월 「접경도서 건설조례(離島建設條例)」를 공포하고 시행
 - ※ 중국과 타이완에서 '조례'는 우리와 달리 지방자치단체가 제정하는 법률을 의미하는 것이 아니라, 중앙정부의 법률을 의미함.
 - ※ '이도(離島)'의 사전적 의미는 본섬과 떨어진 섬(Offshore Islands)을 의미하는데, 본 조례의 대상이 진먼, 마주, 핑후 등이므로 '접경도서'로 번역함.

- 타이완 입법원(立法院)이 본 조례에 대한 논의를 시작한 1997년에는 양안관계와 관련이 없이 낙후된 접경도서의 발전을 위한 개발과 지원정책 관련 내용이었음(張多馬 2004, 35-36).
- 2000년 총통 선거 과정에서 각 정당들이 득표를 위해 「접경도서 건설조례」에 소삼통 관련 조문을 추가하였고, 집권한 천수이볜 정부가 이러한 기조를 유지하여 통과시킴.

● 「접경도서 건설조례」의 의의

- 법률 제정으로 접경도서 주민이 중국과 왕래하고 무역하는 것을 탈범죄화(‘除罪化’)
- 선거 시기를 거치면서 소삼통 내용이 추가되어 접경의 발전을 위해서 교류협력의 확대가 필요하다는 논리가 확립됨.
- 18조에서 접경도서의 발전을 위해서 양안의 전면적인 통항 이전에 진마·마주·평후 지역이 중국과 먼저 통항하는 것을 시범·실시해야 한다고 서술함으로써 이러한 논리를 법적으로 뒷받침함.
- 「타이완 지역과 대륙 지역의 인민관계 조례(臺灣地區與大陸地區人民關係條例)」 등 중국과의 교류를 제한하는 법률로부터 진마·마주·평후 지역은 면제된다고 규정함으로써 접경 지역이 교류협력의 제한되는 지위에서 교류협력의 특혜를 받는 지역으로 변모함.
※ 수차례 개정되어 현재에는 일정한 조건과 허가 아래 이러한 면제를 타이완 전체 국민으로 확대하였음.
- 관세 면제, 개발을 위한 예산 편성, 개발 기금의 조성 등 정책적 혜택을 제도화함으로써 접경을 예외적인 통제를 받는 지역에서 예외적인 혜택을 받는 지역으로 전환(장윤정 2008, 115)

4) 「접경도서 건설조례」와 한국의 접경지역 및 서해 5도 지원 특별법 비교

- 「접경도서 건설조례」의 적용 대상과 내용은 우리의 「접경지역 지원 특별법」과 「서해 5도 지원 특별법」과 유사하며, 정책적으로 참고할 부분이 있으므로 이를 별도로 비교·분석함.
- 「접경도서 건설조례」는 2019년 5월 22일 개정된 내용임.

● 「접경도서 건설조례」의 주요 내용과 특징

- 본 조례는 타이완 본섬과 떨어져 있는 접경지역 도서의 이용 및 발전과 관련하여 비교적 포괄적이고 종합적인 내용 규정
- 구체적으로는 종합발전계획 수립과 관리 주체, 토지권리 및 용도 설정·변경·보상, 관광·상행위 특례, 군사조치, 지역주민 복지, 지원 예산, 양안 간 교류 절차 등에 관한 내용을 포함
- 본 조례 적용대상 지역인 진먼, 마주 등 접경도서는 과거 군사계엄이 실시된 지역임에 따라 기존 주민의 토지권리가 제약 또는 상실된 바 있어 개발대상 토지의 원권리자에 대한 권리구제 및 보상 절차를 규정함(제9조~제9-3조).
- 기존 토지이용규제를 완화하여 개발을 촉진하고자 함(제7조~제8조).
- 현재도 일부 군사 통제조치가 이루어지고 있으나, 본 조례를 통해 접경도 개발 사업에 대한 군의 협조와 구시대적 군사 조치의 완화를 시도함(제11조).
- 관광과 상업활동을 위한 카지노, 면세점 등 특수시설의 운영을 허용하고 각종 면세 혜택과 규제 완화를 통해 접경지역 도서 간, 타이완과 중국 양안 간 개방 및 교류를 장려(제10조~제

10-2조)

- 청소년 교육, 노인복지 등을 위한 재정, 제도 및 인적자원 지원을 명문화하여 낙후지역의 취약 계층 지원 강화(제12조~제13조)

[표 II-10] 「접경도서 건설조례」와 「접경지역 지원 특별법」 조문 비교

구분	접경도서 건설조례	접경지역 지원 특별법
입법목적 [제1조]	접경도서의 개발과 건설을 촉진하고, 산업발전과 생태계 보호, 문화적 특성 보존, 삶의 질 개선 및 주민복지 증진	새로운 성장동력을 창출하고 주민의 복지향상을 지원하며, 자연환경의 체계적인 보전·관리를 통하여 국가의 경쟁력 강화와 균형발전에 이바지 「서해 5도 지원 특별법」1조 군사적 위협으로 피해를 입고 있는 서해 5도의 생산·소득 및 생활기반시설의 정비·확충을 통하여 정주여건을 개선함으로써 지역주민의 소득증대와 생활 안정 및 복지향상을 도모
토지이용 규제	[제7조] ③...도시계획법, 비도시토지이용관리규칙 및 관련 법령의 제한을 받지 않는다. [제8조] ①...토지법 제25조, 국유재산법 제28조 또는 지방정부 공공자산관리법령의 제한을 받지 않는다. ②...민간위탁 공공사업일 경우...토지법 제25조, 국유재산법 제28조 또는 지방정부의 공공자산관리법령의 제한을 받지 않음을 ... ③ ...토지권균형조례 제53조 및 제55-2조의 제한을 받지 않는다.	[제3조] 이 법은 접경지역의 이용·개발과 보전에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 「국토기본법」, 「수도권정비계획법」과 「군사기지 및 군사시설 보호법」은 그러하지 아니하다.
군사조치	[제11조] ① 각 접경도서에 주둔하는 군사 또는 군대는 국방과 접경도서의 군사안보를 저해하는 않는다는 원칙하에 접경도서의 다양한 사업에 적극 협조하며, 수시로 군사방위 업무를 검토하고 각종 구시대적 군사통제 조치를 개선해야 한다. ② 행정원은 전항의 조치를 위해 매년 정기적으로 국방부 및 관련부처, 지방 민의 대표 및 사회 인사를 소집하여 검토 회의를 개최하고 접경도서 건설과 발전에 부합하는 구체적 방안을 제시해야 한다.	[제3조] 이 법은 접경지역의 이용·개발과 보전에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 「국토기본법」, 「수도권정비계획법」과 「군사기지 및 군사시설 보호법」은 그러하지 아니하다.
재원보장	[제16조]① 접경도서 건설의 가속화를 위하여 중앙의 주관기관은 접경도서 건설기금을 조성하고, 해당 기금의 총액은 NT\$ 300억 보다 적을 수 없으며...	-
동포 교류	[제18조] 접경도서의 발전을 촉진하기 위해 타 이완 본섬과 대륙 간 전면 개방을 실시하기 전	-

	진먼, 마주, 평후 지역과 대륙 간 이동을 시범적으로 시행할 수 있다. 타이완 지역 주민은 허가를 받은 후 해당 출입국 증명서에 의거하여 검역을 거친 뒤 시범지역에서 대륙으로 또는 대륙에서 시범지역으로 진입할 수 있으며, 타이완 지역과 대륙 지역 인민관계조례 등 법령의 제한을 받지 않는다.	
--	--	--

● 「접경지역 지원 특별법」과 「서해 5도 지원 특별법」

- 양 법은 적용 대상지역의 이용과 발전, 정주여건 개선을 주요한 목적으로 함.
- 「서해 5도 지원 특별법」은 북한의 군사적 위협으로 피해를 입고 있는 지역주민의 정주여건 개선에 초점을 맞추고 있으며, 「접경지역 지원 특별법」은 대상지역 인프라 확충과 경제 활성화를 위한 지원을 핵심으로 함.
- 「서해 5도 지원 특별법」의 경우 해당 법에서 규정한 것을 제외하고는 「접경지역 지원 특별법」을 따르도록 하고 있어(제4조) 기존 「접경지역 지원 특별법」에서 지역적 특수성을 강조한 법률로도 이해할 수 있음.

● 양 특별법과 「접경도서 건설조례」 비교

- 양 특별법은 북한의 참여 여부가 불투명한 상태에서 한국이 먼저 시행하고 추후 북한과 연계를 염두해 둔 것이므로 현재는 정주여건 향상과 남측 사업 시행자에 대한 지원을 핵심으로 하여 지역발전을 촉진하려는 의도가 강함.
- 반면 「접경도서 건설조례」는 제한적 교류가 가능한 상황을 전제로 제정된 법규로서 접경도서 지역개발을 위한 행정 절차(제7조~제9조), 관광·상행위 관련 세제 혜택 및 관련 규제 완화(제10조), 양안 간 교류(왕래) 절차(제18조) 등 교류협력을 위한 실질적이고 구체적인 내용을 규정하고 있음.
- 국내 양 특별법은 가능한 지원에 대한 일반적 내용만 규정하고 구체적 내용은 지자체나 각 부처에 위임하는 형태를 띠고 있음.
- 「접경도서 건설조례」는 지역개발을 위한 토지 활용에 대해 기존 토지이용규제를 완화 또는 면제하는 규정을 두고 있는 데에 반해, 「접경지역 지원 특별법」은 기존 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「택지개발촉진법」, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 등을 준용하도록 하고 있어 토지이용에 대한 규제 완화 효과가 제한적임.
- 「접경도서 건설조례」 제11조는 지역에 주둔하는 군대가 군사안보를 저해하지 않는 선에서 접경도서의 다양한 개발 사업에 적극 협조하고, 구시대적 군사 통제조치를 개선해야 한다고 규정하는 반면, 「접경지역 지원 특별법」 제3조는 「군사기지 및 군사시설 보호법」을 특별법 우선 원칙의 예외로 규정하고 있어 각종 군사적 제한 조치가 유지되고 있음.
- 「접경도서 건설조례」는 지역개발을 위한 중앙정부의 특별 예산 편성과 함께 부족분을 발전기금을 통해 충당하도록 하고(제15조), 해당 기금의 하한액(NT\$ 300억)을 설정하여 안정적인 재정 지원 보장(제16조)

(마) 전략적 평화 명소화를 통한 관광 자원 확대

1) 진먼다오 관광산업의 발전 과정

- 1992년 진먼의 계엄령 해제와 관광산업의 시작
 - 타이완 본섬과의 왕래를 제한하던 전지정무 체제가 종료되어 타이완 본섬에서 진먼으로의 여행이 가능해짐.
 - 친척 방문을 위한 중국 여행은 타이완 본섬의 계엄령이 해제된 1987년부터 이미 가능했음.
 - 2000년 진먼현 관광국 설립: 관광국의 현재 명칭은 '관광처'
- 2001년 소삼통에 따른 중국과의 제한적인 교류 시작
 - 초기 중국인 방문은 쿼터제를 실시하여 진먼은 매일 700명 이하, 마주는 매일 100명 이하로 제한됨.
 - 타이완은 소삼통을 통해 진먼·마주와 중국 대륙 간에 이동이 가능한 자격을 진먼·마주 주민, 중국에서 사업을 하는 타이완 국민, 푸젠성 호적을 가진 중국 출신 배우자, 진먼·마주 호적이 있는 중국의 가족, 타이완의 친척을 방문하는 중국인 등으로 엄격히 제한하였음.
 - 첫 2년 동안 화·금요일에만 정기 페리를 운항하고 2003년부터 주 4일 20편으로 증가
 - 여러 제한조건과 양안관계의 악화로 중국 방문객이 많지 않았으며, 여행객 대부분이 타이완 국민이었음.
- 2004년 소삼통의 본격화와 중국 관광객의 급증
 - 중국이 타이완의 민진당 중앙정부와 분리하여 진먼·마주 지역과의 교류를 강화하면서 중국의 푸젠성, 샤먼시 지방들이 적극적으로 개방을 확대
 - 중국이 진먼·마주 지역에 대한 진샤 관광권 조성을 본격화
 - 2008년 타이완 총통 선거에서 국민당이 재집권하여 양안관계가 개선되고 중국이 타이완 본섬으로의 여행도 개방하면서 진먼의 관광 수요도 증대

2) 진샤 관광권의 형성

- 진샤(金廈) 관광권의 내용
 - 전통적으로 진먼이 포함된 푸젠성 지역을 중심으로 통합 관광권을 형성하려는 시도
 - 중국의 샤먼, 취안저우(泉州), 장저우(漳州), 룽옌(龍巖)과 타이완 진먼다오가 결합하는 4+1의 통합 관광권 조성
 - 중국과 타이완의 경제 범위를 초월하는 특수한 지역적 협력체계를 구성(楊再平 2007)
 - 진샤 관광권은 진먼다오가 전통적인 '민남' 지역으로 회귀한다는 의미를 가짐.
 - 지리적 위치와 내용에서 중국이 주도할 수밖에 없는 계획임.

● 협력 과정 (오준방 2019, 176-183)

- 2003년 샤먼 관광국과 진먼 관광협회의 관광협력 합의서 체결: 상인에게만 제공하던 진먼-샤먼 직항 항로를 푸젠성과 타이완 관광객에게도 개방
- 2004년 9월 중국 푸젠성이 '진먼 여행(金門遊)'을 개방
- 2004년 10월 진먼 고량주의 상표를 중국에 등록하여 판매
- 2007년 1월 진먼이 〈민서남 관광구역 협력연합체(閩西南旅遊區域合作聯合體)〉에 가입
- 2007년 중국 샤먼이 진먼 여행 증명서 발급 시간을 단축하고, 타이완도 중국인 관광객의 진먼 여행 비자 처리를 단축하여 여행 편의성 향상

● 의의와 한계

- 중국과 타이완의 지방 차원에서 협력이 전개된 대표적 모델
- 지방 차원의 협력을 통해 국가적 차원의 정치적 영향력과 정세 변동을 차단하고 '정경분리'의 운영이 가능해짐.
- 중국 정치체제의 특성상 완벽한 지방 차원이라고 보기 어려우며, 진먼다오의 중국에 대한 의존과 종속성을 강화할 가능성이 상존함.

3) 진먼의 '평화의 섬' 전략

● 소삼통 이전: 전쟁 관광지 중심의 전통 및 자연생태 결합

- 산업 경쟁력이 상대적으로 낙후한 진먼다오는 냉전 시기의 전장(戰場) 자원을 관광 자원으로 적극 활용
- 1992년 계엄령 해제되자 민남 전통의 건축, 전쟁 유적, 섬의 자연생태 등을 주요 자산으로 삼아 관광을 활성화하고자 했음.
- 진먼 전장 관광의 주요한 상징적 자원: 해안 방어를 위한 용치(龍齒), 곳곳에 새겨진 중국 대륙 수복을 기원하는 장제스 전 총통의 휘호인 '무망재거(毋忘在莒)', 여기에서 비롯된 기념 건축물 쥬광려우(莒光樓) 등
- 군사 대립과 주둔군의 존재로 탄생했던 특산물인 탄피 식칼, 고량주 등에 대한 마케팅과 시장 확대
- 1996년 타이완 국방부의 진먼 주둔군 감축 계획에 따라 군사시설의 활용 문제가 제기되었고 본격적으로 군사 갯도, 진지 등의 군사시설을 전장 경험 관광지로 조성
- 이는 진먼에서 병역 경험이 있는 노병의 과거에 대한 향수와 타이완 본섬 여행객의 전쟁에 대한 호기심이 주요한 관광 수요였던 이유도 있음.

[그림 II-15] 진먼다오의 냉전시기 유적: 해안가 용치, 무망재거 암각문



출처: 김수한(2022).

[그림 II-16] 관광자원이 된 군사 갱도 유적: 스산 포진지(獅山砲陣地).



출처: 진먼현 관광처(金門縣觀光處).

- 소삼통 이후: 전쟁 관광지에서 평화 명소화로 전환
 - 냉전 시기의 안보와 반공에서 탈냉전 시기의 시대정신에 따라 평화와 반전으로 의미와 상징을 효과적으로 전환
 - 기존의 자산을 제거하기보다는 재구성하여 전쟁의 잔혹한 역사를 간접 체험하는 다크투어리즘(dark tourism)의 기본 요소를 유지하면서도 평화와 반전으로 재해석, 재상징화(오준방 2019, 11-12)
 - 2001년 샤오진먼다오(小金門島) 해안의 최전선인 용사진지(勇士堡)를 개조한 지뢰전시관 조성: 지뢰의 잔혹성을 통해 반전과 평화 강조
 - 2009년 구닝터우 전쟁역사관 앞에 평화기념광장 건립
 - 2011년 중화민국 건국 100주년을 맞이하여 구닝터우의 린취(林厝) 포진지에 진먼 평화기념공원(和平紀念園區) 건립
 - 전장 자산의 문화예술적 활용: 군사 병커를 활용한 병커예술관, 군사용 해저터널을 활용한 평화음악회 및 터널음악제, 설치미술 전시 등(김수한 2020, 14-16)
- 관광 수요에 대한 적응 전략으로서의 평화 명소화
 - 평화에 대한 강조는 전쟁 경험에 관심이 없는 새로운 세대, 소삼통의 확대와 진샤 관광권의 형성에 따라 증가하는 중국 관광객 등 새로운 관광 수요를 유치하기 위한 전략 수정이라는 측면

도 있음.

- 중국의 규정에 따라 중국 관광객이 양안 군사대립, 반공 등과 관련된 내용의 관광을 할 수 없었고, 이러한 통제가 보장된 단체 관광을 벗어나 개인 자유여행까지 중국 관광객 유치를 확대하기 위해서는 전쟁 중심의 관광 내용을 평화 중심으로 전환해야 했음(오준방 2019, 204-205).
- 평화 명소화 전략을 통해 2011년 중국인의 개인 자유여행이 가능해지면서 중국 관광객이 증가
- 중국의 통제가 완화된 이후에도 애국주의 등의 영향으로 중국 관광객의 전쟁과 관련된 내용에 대한 선호가 높지 않음.

[그림 II-17] 진먼 평화기념공원

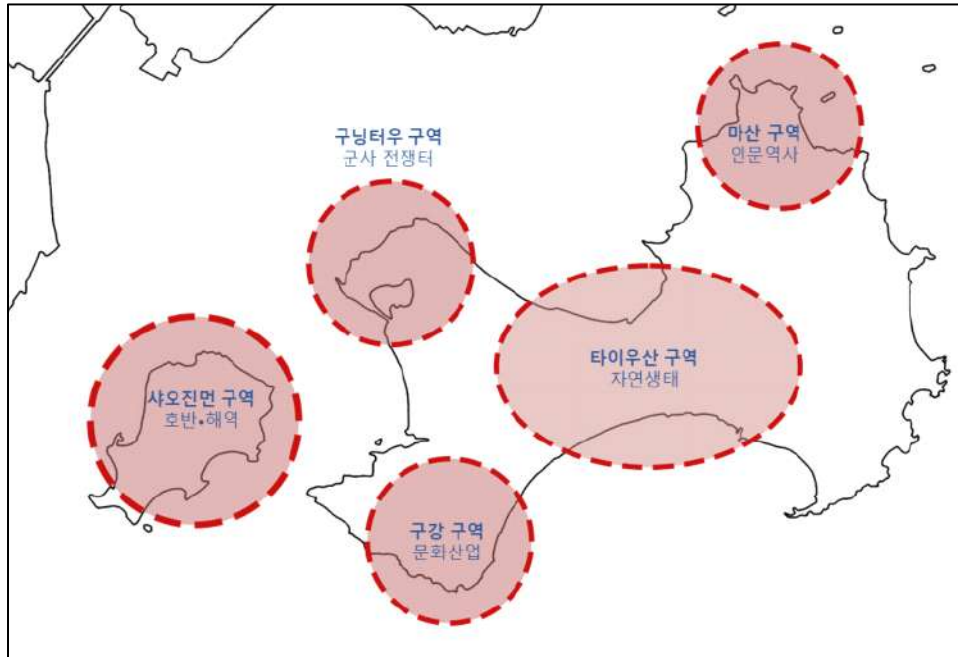


출처: 진먼 평화기념공원 홈페이지.

- 냉전의 특수성으로 보존된 생태환경, 인문 역사를 결합
 - 진먼다오와 같은 안보 접경은 한국의 비무장지대와 유사하게 군사적 목적에 의해 특정 지역이 심각하게 훼손되지만, 다른 지역은 접근이 제한되어 생태환경과 전통문화가 양호하게 보존
 - 생태환경: 수달, 철새, 희귀어류 등을 천연기념물로 보호하고 대표적으로 철새인 가마우지를 양안 사이를 국경을 초월하여 이동하는 평화의 상징으로 내세워 관광자원화함.
 - 인문역사: 중국 본토에서도 파괴되어 찾기 어려운 푸젠성 전통 가옥과 촌락, 동서양 건축양식이 융합된 화교 저택 등을 활용
 - 진먼다오는 냉전 유산을 생태환경과 적극적으로 결합하여 '진먼 국가공원' 등으로 조성
- 진먼 국가공원: 전장자산, 인문역사, 자연생태, 문화산업, 해역경관의 결합
 - 국가공원의 구성을 통해 진먼의 종합적 구상을 확인할 수 있음.
 - '진먼 국가공원(金門國家公園區)'은 진먼다오 총 면적의 4분의 1을 차지하는 타이완의 여섯 번째 국가공원
 - 진먼의 계엄령 해제 직후 1993년 처음 논의되었을 때는 1949년 구닝터우 전투 지역과 1958년 '8·23 포격전' 장소를 중심으로 하는 '진먼 전역기념 국가공원(金門戰役紀念國家公園)'으로 계획
 - 논의 과정에서 전쟁 기념에 한정하지 않고 평화, 생태를 비롯하여 민남의 전통문화까지 포괄하는 '진먼 국가공원(金門國家公園)'으로 개명하여 1995년에 설립
 - 총 5개의 경관(景觀) 주제를 설정: 군사 전쟁터(軍事戰地), 인문역사, 자연생태, 문화산업, 호반·해역(湖濱海域) 등
 - ※ '호반'은 샤오진먼다오의 링쉐이호(陵水湖)라는 담수 호수를 의미함.

- 총 5개의 지구로 구성: 구닝터우, 타이우산(太武山), 구강(古崗), 마산(馬山), 샤오진먼(小金門) 등
- 5개 경관에 따른 구상을 진먼 전체 지역에 적용하면서도 각 지구별로 핵심 경관을 배치하여 발전계획을 수립하고 시행함.

[그림 II-18] 진먼 국가공원 지도



출처: 진먼현 제5차 접경도서 종합건설 실시 방안(離島綜合建設實施方案), pp. 72.

● 진먼의 세계문화유산 등재 추진

- 2000년대 초부터 진먼의 냉전 유산을 유네스코 세계문화유산으로 등재하자는 주장이 시작됨 (오준방 2019).
- 2003년 타이완 행정원의 문화건설위원회가 진먼을 세계문화유산 등재의 가능성이 있는 12곳 중 하나로 선정
- 2011년 진먼이 '진먼현 세계유산추진위원회'를 설립하여 중국 샤먼시와 공동 등재를 추진하였으나, '하나의 중국' 원칙에서 타이완을 국가로 인정하지 않는 중국이 이에 동조하기는 어려움.
- 중국이 유엔은 물론, 국가 가입이 원칙인 국제기구에서 타이완 가입을 모두 불허하고 있기 때문에 현재 타이완은 유엔 회원국도 아니며, 유네스코 회원국도 아님.
- 간혹 세계문화유산으로 선전되는 타이완의 명소들은 모두 비공식적이고 잠정적인 것들임.
- 최근 양안 관계가 악화되는 상황에서 중국은 타이완의 세계보건기구(WHO) 가입 등에 대하여 이전보다 더 강력한 반대를 표명하고 있고, 유네스코를 포함한 다양한 국제기구에서 중국의 영향력이 갈수록 강화되고 있음.
- 중국의 국제적 영향력과 양안관계에 대한 입장을 고려할 때, 사실상 불가능한 상황임.

(바) 최근 중국의 통합 공세와 내부 분열의 우려

1) 진샤대교(金廈大橋)의 추진

● 개요

- 중국의 샤먼과 진먼다오를 연결하는 교량을 건설하는 계획
- 중국은 샤먼을 먼저 내세워 '샤진대교(夏金大橋)'로 칭함.
- 기대 효과: 진먼 지역의 관광산업 발전을 촉진하고 지역 내의 양안 통합 강화
- 2008년 중국의 제안을 당시 마잉주의 국민당 정부가 긍정적으로 고려하면서 추진
- 북선과 남선의 두 가지 방안이 제시됨.
- 북선: 샤먼시 다딩다오-진먼다오, 총 8.6km
- 남선: 샤먼-샤오진먼-진먼다오, 총 6km

● 문제점

- 교통량 증가로 인한 진먼 지역의 문화·생태 파괴의 우려, 당일 여행으로 인한 진먼 지역의 관광 소득 감소, 중국과의 과도한 통합 등이 우려됨.
- 당시 마잉주 국민당 정부는 중국과의 연결이 아닌 진먼다오와 샤오진먼다오를 연결하는 진먼대교(金門大橋)로 축소하는 대안을 제시

● 중국의 적극적인 건설 의지

- 중국은 샤먼시 다딩다오 지역에 상안국제공항(翔安國際機場)을 건설 중이며, 수년 내 개통 예정
- 중국은 상안국제공항과 더불어 진샤대교를 건설하여 국제 종합 교통 중심지로 만들고 양안의 통합을 촉진하려고 함.
- 중국은 샤먼의 발달한 금융까지 결합하여 타이완 동포에게 대륙의 발전 기회를 나눠주려는 것이라고 선전

● 타이완 민진당 정부와 진먼 주민 간의 견해 차이

- 현재 차이잉원의 민진당 정부는 필요성과 시급성이 없다고 보면서 사실상 추진을 중단함.
- 진먼 주민들의 대다수는 진샤대교 추진에 찬성하는 입장으로 보이며, 타이완 국민들의 여론도 우호적이라는 조사도 있음.
- 2019년 1월 타이완 국민 대상의 한 여론조사에서 응답자의 54.1%가 진샤대교 건설이 양안 관계 평화 발전에 도움이 된다고 응답함.

2) 푸젠성 룡후(龍湖)와 진먼다오 간의 송수관 연결

● 송수관 연결의 필요성

- 진먼다오는 강수량이 적고 증발량이 많은 기후적, 지리적 특성으로 물이 부족한 지역임.

- 과도한 지하수 사용으로 토지에 바닷물이 유입되어 토질이 저하되는 문제도 발생함.
- 탈군사화 이후, 경제가 성장하고 인구가 증가하면서 물 부족 현상이 더욱 심화
- 진먼의 경제와 재정수입에서 가장 중요한 위치를 차지하는 고량주 생산에는 대량의 물이 필요하기 때문에 물 부족은 고량주 생산을 저하시켜 진먼 경제 전체를 악화시킬 수 있음(저우양산 2016, 259-260).

● 사업 개요

- 푸젠성 룽후(龍湖)에서 진먼다오의 텐푸(田埔) 저수지까지 해저 구간이 포함된 약 28km의 용수 공급 파이프 라인을 연결
- 룽후에서 출발하는 중국 대륙의 11.6km 구간은 중국이 건설을 책임지고, 해저의 15.76km와 진먼의 육지 구간인 0.2km는 타이완이 건설
- 2018년 8월 5일 개통 시기 기준으로 타이완이 중국이 매일 34,000톤의 용수를 제공하고 타이완이 1톤당 2위안의 비용을 지불

[그림 II-19] 최근 중국과 진먼다오의 통합 협력



● 송수관 연결의 진행 과정

- 1993년 진먼다오에서 큰 가뭄이 발생하여 주민들이 중국 푸젠성에서 물을 끌어오자는 의견을 제시
- 1995년 3월 22일 푸젠성이 세계 물의 날을 맞아 진먼다오 주민의 물 부족 문제를 돕겠다고 선언
- 진먼다오의 필요성 때문에 양안 관계의 부침에도 불구하고 지속적으로 진행
- 2016년 차이잉원의 타이완 총통 취임 이후, 양안 관계의 악화로 진행 과정이 지체됨.
- 2018년 통수(通水) 기념식을 앞두고 양안 관계가 극도로 악화되면서 차이잉원 정부가 진먼현 지방정부에 통수식 연기를 명령
- 2018년 8월 5일 진먼현 정부가 통수식을 강행, 타이완 중앙정부는 불참

- 중앙정부 차원의 관계 악화에도 불구하고 현지 주민의 강력한 요구와 지방정부의 의지로 협력을 완성한 대표적인 사례임.

3) 중국의 '신4통(新四通)'과 통일전선 전략

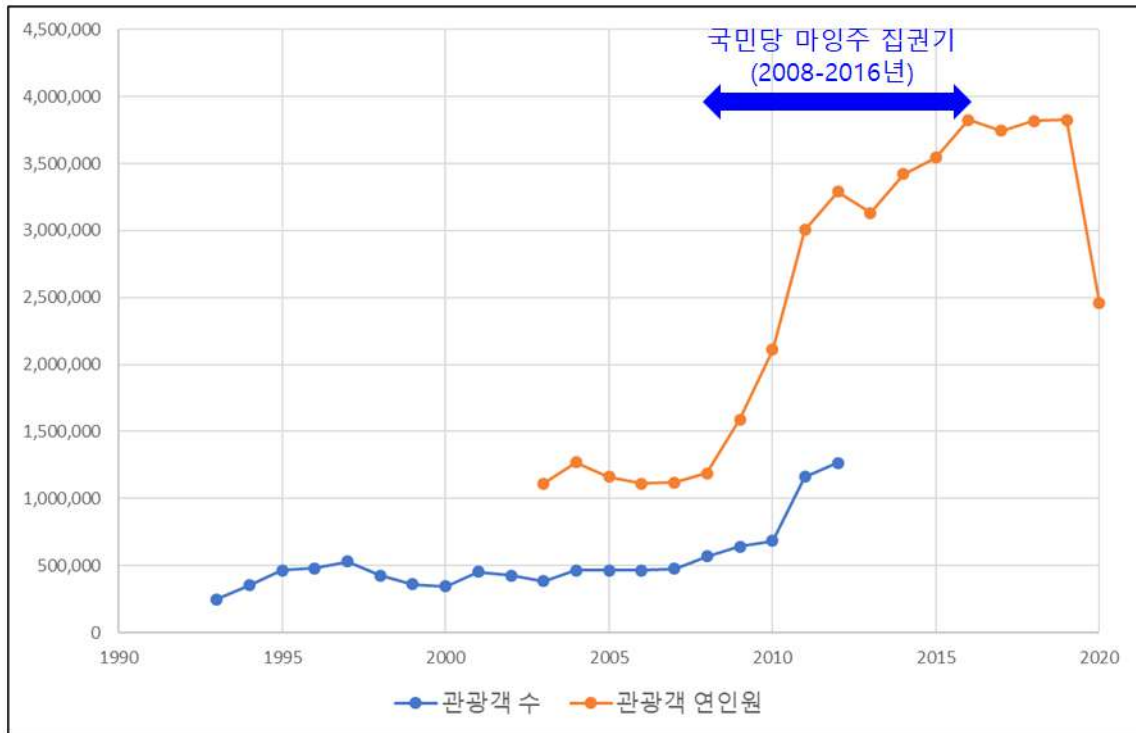
- 중국은 룡후-진먼 송수관 연결, 진샤대교 건설의 제안 등 기존의 진먼다오 통합 노력을 종합하여 '신4통'을 제안
- 시진핑 국가주석의 '신4통' 언급
 - 2019년 1월 2일 시진핑 주석이 1979년의 〈타이완 동포에게 고하는 글(告台灣同胞書)〉 발표 40주년 기념식에서 푸젠성 연해 지역과 진먼 및 마주 지역의 물·전력·천연가스·교량의 연결을 직접적으로 언급

중국 시진핑 주석의 〈타이완 동포에게 고하는 글(告台灣同胞書)〉 발표 40주년 기념식 관련 발언

“우리는 양안 경제협력의 제도화를 적극 추진하고, 양안 공동시장을 수립하고, 발전을 위한 동력을 증가시키고 협력을 위해 활력을 추가하여 중화민족의 경제를 장대하게 해야만 한다. 양안은 적극적으로 통하여 경제무역 협력의 창통, 기초인프라의 연통, 에너지 자원의 상통, 업계 표준의 공통을 제고해야 한다. 진먼, 마주가 푸젠의 연해지구와 물, 전력, 천연가스, 교량의 연결을 솔선하여 실현할 수 있다. 양안의 문화교육, 의료위생의 협력과 사회보장과 공공자원의 향유를 추진해야 하고, 양안 인근 또는 조건이 되는 지역의 기본 공공 서비스의 균등화, 보편화, 신속화를 지원해야 한다.”

- 진먼다오와 타이완 중앙정부 간의 정치적 괴리
 - 송수관 연결에서 보듯이 실질적인 혜택을 주기 때문에 대다수 진먼다오 주민들은 중국과의 교류협력과 관계 개선에 적극적임.
 - 특히 진먼다오의 관광업은 양안 관계의 영향이 매우 커서 국민당 집권기에는 관광객 수가 급격히 증가했지만, 민진당 집권기에는 정체되거나 축소되는 경향을 보임.
 - 선출직 지방정부의 수장들도 주민들의 입장과 동일할 수밖에 없어서 송수관 연결에서 보듯이 타이완 중앙정부에 저항하는 태도를 보이기도 함.
 - 1993년 진먼에서 현장 직선제가 실시된 이후, 민진당 후보가 당선된 적이 없으며, 국민당을 중심으로 양안 관계의 개선을 지지하는 후보가 당선되었음.
 - 일례로 2019년 말 진먼현 현장 양진우(楊鎮洙)가 중국의 신4통 정책에 적극 호응하여 〈신4통 특별판공실(新四通專案辦公室)〉을 설립
 - 2019년 6월 진먼과 마주의 현장이 타이완 정부의 대륙위원회가 불참을 호소했음에도 불구하고 중국이 주최한 샤먼해협포럼에 참석하여 발언
 - 2019년 7월 양안 관계의 악화로 중국이 타이완 자유여행(自由行)을 금지하고 연말에는 타이완 여행 자체를 전면 금지할 것이라는 예상이 나오자 진먼, 쑹장, 평후의 현장들이 베이징으로 직접 가서 국무원 대만판공실(國台辦) 주임 류제이(劉結一)를 면담하여 소삼통이 중지되지 않을 것이며 이 지역에서는 타이완 본섬과 달리 자유여행을 계속 개방하겠다는 약속을 받아냄.

[그림 II-20] 진먼다오의 연도별 관광객 추이



※ 2013년 관광객 통계 기준이 연인원으로 개정되어 공개된 정보를 모두 표기하였음. 또한 2020년의 급격한 관광객 감소는 양안 관계의 악화보다는 코로나19의 영향이 크다는 점에 주의해야 함.

출처: 연도별 진먼현 통계연보(金門縣統計年報).

[표 II-11] 역대 진먼현 현장(縣長)의 당적

차수	재임 기간	성명	당적
1, 2	1993.12.20-2001.12.20	천수이자이 陳水在	국민당
3, 4	2001.12.20-2009.12.20	리주평 李炷烽	신당(新黨) ※ 중국 재통일을 주장하는 우파계열 정당
5	2009.12.20-2014.12.25	리워스 李沃土	국민당
6	2014.12.25-2018.12.25	천푸하이 陳福海	무당파
7	2018.12.25-2022.12.25	양전우 楊鎮浚	국민당

● 진먼의 정체성 변화와 중국의 통일전선 전략에 대한 우려

- 진먼다오와 마주다오는 지리적, 역사적으로 중국 푸젠성의 민남 문화권에 속했으나, 냉전기의 군사화로 반중과 반공의 상징이었음.

- 중국이 개혁·개방으로 눈부시게 성장하고, 관광업 등으로 중국과의 교류협력을 통해 실질적인 이익을 얻게 되면서 과거의 정체성이 급격히 회복
 - 특히 1994년 민주진보당 주석을 역임하게 되는 대표적 민주화 운동가 스밍더(施明德)가 진먼다오와 마주다오에서 타이완 군병력을 철수하자는 '진마(金馬) 철군론'을 제시하여 민진당 반대 정서가 급격히 확장
 - 중국은 진먼과 마주에서 자신들의 통일 전략인 '일국양제'의 실현을 우선적으로 모색한다는 전략하에 신4통 등 적극적인 통합 정책을 추진
 - 타이완 내부에서 진먼다오가 중국의 통일전선이 확대되는 '일국양제 실험구'가 되고 있다는 우려가 제기되고 있음.
- 진먼다오는 양안 교류협력의 모범적 사례이면서 중국의 영향력 확대에 의한 종속성 강화와 정체성 변화가 발생하는 지역이기도 함.
- 개혁·개방의 성공에 따른 중국의 경제성장과 함께 중국과의 경제교류가 급격히 확대되고 낙후한 진먼의 상황과 비교되기 시작함.
 - 특히 건너편의 중국 푸젠성 샤먼이 경제특구가 되면서 급속히 성장
 - 교류 확대에 따라 푸젠성의 전통과 역사적으로 같은 생활권이던 진먼과 샤먼을 일컫던 진샤(金廈) 정체성이 점차 회복
 - 민주진보당 주석을 역임하기도 한 대표적 민주화 운동가 스밍더(施明德)가 1994년 진먼과 마주에서 타이완 군병력을 철수하자는 '진마(金馬) 철군론'을 제시하여 민진당 반대 정서가 확장
 - 타이완 본섬에 대한 이질감이 확대되고 전통적인 푸젠성 정체성이 증가
 - 동질적 정체성의 회복, 경제적 이해관계의 증가로 인한 독자적인 교류협력의 지속과 확대는 양안 관계를 유지하고 국가 차원의 긴장을 해소할 수 있는 기회를 제공하는 측면도 있으나, 국내적 분열과 중국에 대한 종속 심화를 가져올 가능성도 있음.

(사) 시사점

1) 타이완의 접경도서 정책의 시사점

- 접경 발전을 위해 교류협력의 확대가 필요하다는 논리의 확립
 - 2000년 총통 선거의 극심한 여야 경쟁에서 나온 우연의 산물이지만, 접경 발전과 양안의 교류협력이 상호보완성을 갖는다는 논리가 확립됨.
 - 접경 개발을 위한 「접경도서 건설조례」에 양안의 교류협력 내용이 추가됨으로써 이러한 논리가 법적 근거를 갖추게 됨.
 - 「접경지역 지원 특별법」, 「서해 5도 지원 특별법」에서 보듯이 우리의 접경 정책은 교류협력의 상호보완성을 공식화하지 않고 주로 주민의 정주여건 개선과 개발에 초점을 맞춤.
- 접경 지역을 예외적인 제한과 통제의 지역에서 예외적인 면제와 특혜의 지역으로 전환
 - 「접경도서 건설조례」를 통해 접경 지역에서 교류협력의 제한을 먼저 제거하고, 향후 전국적 규

모로 확대

- 접경도서 지역에 관세, 예산, 기금 등의 특혜를 제공함.

● 「접경도서 건설조례」의 명확한 특별법 지위

- 토지 이용과 군사적 조치에 대해 적용되지 않는 법률을 명확히 규정하고 군 당국의 개선 의무를 명시함.
- 이와는 대조적으로 우리의 「접경지역 지원 특별법」은 법 시행에 가장 중요한 내용을 담은 「국토기본법」, 「수도권정비계획법」, 「군사기지 및 군사시설 보호법」 등이 제외됨으로써 다른 법률에 우선하여 적용된다는 특별법의 지위가 사실상 무력화되는 측면이 있음.

● 접경 발전을 위한 안정적 재정 지원을 보장

- 「접경도서 건설조례」에서 중앙정부의 특별 예산 편성과 부족분의 기금 충당을 의무화하고, 기금의 하한액을 설정함.

2) 냉전 유산의 평화 명소화 전략

● 진먼다오는 냉전과 분단의 상징이었던 기존의 유산을 제거하기보다는 평화와 반전으로 재해석, 재배열하여 독특한 문화·관광 자산으로 만든 모범적인 사례를 보여줌.

- 이러한 변화가 중국 관광객의 증가 등 새로운 관광 수요에 따른 적응과 전략의 산물이었다는 점에도 주목할 필요가 있음.

● 전장 자산의 평화 자산으로의 전환과 함께 다양한 영역의 자산을 결합하고 변용

- 인문역사, 자연생태, 문화산업, 해역 경관 등을 결합하여 '평화의 섬'이라는 중심 주제로 결합

● 우리 국토공간계획의 국제평화지대 조성을 통한 세계적 명소화 추진에 부합하는 정책 사례로서 서해 접경지역에 활용 가능

- <제5차 국토종합계획(2020~2040)>(2019년 12월 공고)의 비무장지대(DMZ) 국제평화지대화 추진: 생태문화공원, 평화의 길 등 남북 협력사업의 추진을 검토하고 UNESCO 세계유산 공동 등재, 판문점-개성 평화협력지구, 유엔기구와 평화·생태·문화 관련 국제기구 유치, 비무장지대 지뢰제거 등을 통해 국제평화지대로 조성하여 세계적 명소화를 추진
- 이러한 평화 명소화를 DMZ에 국한하지 않고 서해 5도 등 서해 접경지역으로 확대하여 추진할 필요성이 있음.
- 특히 DMZ의 평화지대화는 남북의 협력에 좌우될 수밖에 없지만, 인천의 서해 접경지역은 한국의 독자적이고 선도적인 추진이 가능함.

● 중국의 반대로 진먼다오 명소들의 세계문화유산 등재가 불가능한 상황에서 진먼다오와 유사한 냉전 유산을 가진 백령도, 연평도 등의 세계문화유산 등재를 고려해 볼 수 있음.

- 참고로 백령·대청 지질공원이 2019년 인천의 첫 국가지질공원으로 선정되어 유네스코 세계지

질공원 등재를 시도하고 있음.

3) 상향식 거버넌스를 통한 교류협력의 지속성 유지

- 진먼다오는 중앙정부의 변화와 정세 변동에도 불구하고, 지역의 경제적 이익과 정체성이 결합된 지속적인 상향식 평화협력의 모범 사례를 제공함.
 - 지역 주민의 지지에 기반하여 교류를 추진하고 확대된 협력 관계를 통해 중앙정부를 설득하고 압박함.
 - 현재 미중 경쟁의 심화에 따라 양안 관계가 더욱 악화되는 상황에서도 중국과의 교류협력을 예외적으로 유지하고 있음.
 - 역사와 문화를 공유하는 동질적 정체성과 이에 대한 복원이 관계 유지의 기반이 되고 있다는 점에서 남북황해도 문화권, 서해 문화권의 인문역사적 정체성이 갖는 중요성을 뒷받침함.
- 중국의 통일전선 강화, 양안의 국력 격차 확대로 인하여 중국에 대한 종속 심화와 국내 분열의 위험성도 있음.
- 상향식 거버넌스의 적용과 한계
 - 진먼다오의 경우, 상대적으로 강력한 경제력을 갖게 된 중국이 적극적으로 교역을 확대하고 문화역사적인 정체성을 통해 영향력을 강화하고자 노력하는 측면이 있음.
 - 북한이 지방정부나 시민사회의 자율성을 승인하지 않는다는 점에서 남북관계의 상호 교류에서는 일정한 한계를 가질 수 있음.
- 국제정세와 남북관계의 악화로 상당 기간 남북 교류협력의 확대가 어려울 수 있다는 점에서 주민, 시민사회의 동의와 참여를 통해 정책 지속성을 뒷받침할 수 있도록 상향식 거버넌스의 확대가 필요함.

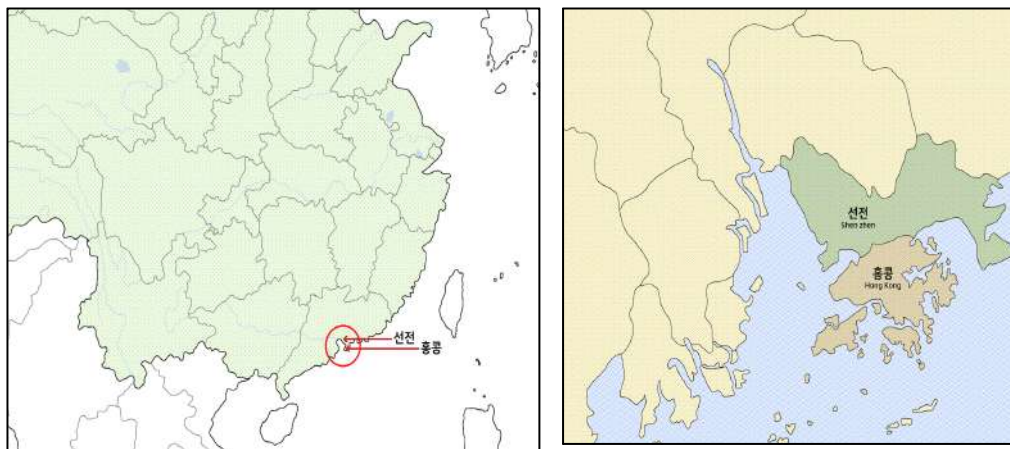
4

홍콩-선전((深圳) 사례

(가) 홍콩-선전 지역 개요

1) 홍콩과 선전 지역 개황

[그림 II-21] 홍콩과 선전의 위치



[표 II-12] 선전과 홍콩 개황

선전(深圳)	홍콩(香港)
<ul style="list-style-type: none"> • 중국 남부 광둥성에 위치한 선전은 중국에서 가장 먼저 개방한 대표적 경제특별구역으로서, 선전 내에서도 경제특구인 지역과 아닌 지역이 나뉨. • 선전 상주인구는 2021년 기준 1,756만명이고 전체 면적은 약 1997km², 그 중에서 경제특구의 면적은 약 396km²임. • 선전 경제특구: 나호(뤄후)구, 복전(푸텐)구, 남산(난산)구, 염전(옌텐)구 • 특구 외에는 보안(바오안)구, 용강(룽강)구, 광명(광밍) 신구, 평산(핑산) 신구, 용화(룽화)구, 대봉(다펑)구가 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> • 선전에 인접한 홍콩의 정식 명칭은 중화인민공화국 홍콩특별행정구임. • 홍콩 인구는 2021년 기준 739만명이고 전체 면적은 2,755km²임. • 인구밀도가 높고 다양한 국적과 인종 출신의 인구로 구성되어 있음. • 홍콩은 크게 홍콩섬과 구룡(주룽), 신계(신제), 그리고 기타 섬 지역으로 구성되어 있음. • 중국 광둥성과 같은 광둥어를 쓰고 있고, 공식 언어는 중국어와 영어임.

- 홍콩은 중국이 시행하는 일국양제(一國兩制)에 따라, 중국 안에 있지만 자본주의 제도를 시행하고 있고 국방과 외교 외의 분야에서 일정한 자율성을 가짐.
 - 토지와 자원은 홍콩특별행정구 정부가 운영권을 소유하며, 정치제도는 기본적으로 삼권분립되어 있음.

- 행정수반인 행정장관(特首 또는 行政長官, Chief Executive)의 임기는 5년이며 선거인단에 의한 간접선거로 선출됨.
- 중국은 1980년 홍콩과 인접한 광둥성 선전과 주하이를 경제특구로 지정하여 개혁개방 실험 시작
 - 선전은 대외개방의 창구로서 해외자본과 우수인력, 선진기술 관리 경험과 내륙의 자원·노동력을 결합하는 역할을 담당
 - 개혁 조치들을 선전 경제특구에서 우선적으로 시행하고, 성공할 경우 정책을 중국 전역으로 확대함.
- 선전은 경제특구 설치 이후, 인구나 GDP 급격히 증가하고 홍콩도 빠른 GDP 성장을 보였는데, 이는 두 체제간 교류협력이 성공적이었음을 보여줌.
- 선전 경제특구의 성공에 대한 인접도시 홍콩의 역할(이정훈 외, 2019b; 박미규 외, 2015)
 - 제조업 중심의 홍콩 중소기업들이 선전 경제특구에 먼저 투자했고, 선전과 홍콩이 연결되어 상호보완적 도시연합체를 형성하며 시너지를 발생
 - 통근이 가능하고 노동력 이동이 수월한 홍콩과 선전 간의 지리적 연결이 중요한 성공요인으로 작용
 - 동일한 언어와 인종 구성으로 인해 고용비용 그리고 노동자 숙련도 향상을 위한 교육비용 등의 측면에서도 유리하였음.

2) 일국양제(一國兩制)

- 홍콩은 중국 안에 있지만 중국 본토와 다른 자본주의 제도를 시행하면서 일정한 자율권을 가지고 있음.
 - 홍콩의 독특한 역사에서 기인한 것으로서 일국양제, 즉 하나의 나라 안에 두 가지 체제를 시행하는 제도는 덩샤오핑이 홍콩의 주권을 영국으로부터 이양받으면서 창안하여 제시하였음.
- 홍콩의 식민지 역사
 - 홍콩 지역 중 홍콩섬은 1842년 난징조약에 따라 영국에 영구 할양
 - 1860년 베이징조약에 따라 주룽 지역이 영국으로 할양
 - 1898년 영국이 북쪽의 신제(新界) 지역에 대한 99년간의 임대권 획득
 - 1982년부터 중국정부와 영국정부는 신제 지역의 임대기간이 끝나는 1997년 홍콩의 주권 이양에 대한 협상을 시작
 - 1984년 중국과 영국은 연합성명을 통해 홍콩 전체의 주권을 중국으로 이양하기로 함.
- 중국 덩샤오핑이 제안한 일국양제에 따라 반환 후 홍콩에서는 자본주의 제도를 그대로 시행
 - 국방과 외교 등의 핵심 분야를 제외한 재정경제·공상무역·교통운수·토지와 자연자원 관리·과학

기술·출입경관리 등에서 상당한 자율성을 지님.

- 화폐금융 정책도 자체적으로 결정하며, 홍콩 달러는 법정화폐로서 그 발행권은 홍콩 정부에 속함.

● 홍콩의 특수성과 최근의 변화

- 국민들에게 부과되는 가족계획 의무, 병역 복무 의무, 납세 의무 등이 홍콩 주민에 대해서는 똑같이 부과되지 않으며, 반환 전 적용되었던 국제 조약들도 반환 후 계속 유효함.
- 단 2020년 6월 30일 중국정부가 홍콩에 홍콩판 국가보안법(國家安全法)을 도입한 이후, 기존에 누리던 자유와 자율성이 점점 축소
- 국제조약들을 비롯하여 모든 법이나 조약보다 국가보안법이 사실상 가장 높은 지위를 가지게 됨.

(나) 홍콩의 주권과 시민권

1) 홍콩의 상대적 독자성: 경제적 자유도시로서 누린 높은 자율성

● 홍콩은 영국 점령 후 ‘자유항’ 위치를 부여받음.

- 상품의 출입경 면세, 금융화폐의 출입자유, 사람들의 출입경 편리 제공
- 자유항 지위에 힘입어 국제무역·금융·항운의 세계적 중심지가 됨.
- 자유무역, 낮은 세금, 상대적 자율성과 법치 등에 힘입어 홍콩은 신속하게 전세계 화인(華人)의 네트워크 중심지가 됨.

2) 모호한 국제적 위상으로 얻은 자율성: ‘도시국가’ 또는 ‘유사국가’

● 홍콩은 식민지이면서도 식민지가 아니었음.

- 중국은 홍콩이 ‘식민지’임을 인정하지 않았고, 1972년 중국의 요청으로 유엔 탈식민화위원회에서 홍콩과 마카오가 식민지 명단에서 빠짐.

● 모호한 지위를 통해 홍콩은 많은 자율성을 누림.

- 홍콩은 국가들로만 이뤄진 국제조직들에 독자적으로 참가하기도 함.
- 1986년부터 APEC과 GATT에 영국과 별도로 참여
- 올림픽 등에서도 홍콩은 ‘홍콩’의 이름으로 별도로 참가
- 사실상 세계의 거의 모든 국가보다 더 많은 외교 사무소가 홍콩에 주재할 정도의 독자적 지위를 누렸음.

- 이에 따라 홍콩의 주권적 속성에 대한 다양한 견해가 존재
 - 홍콩과 싱가포르를 모두 도시국가로 규정(Chiu, 1997)
 - 홍콩은 헌법적 독립만 제외하면 국가로서의 거의 모든 특성을 지녔다는 견해(Yahuda, 1996)
 - 홍콩은 유사국가(Thomas, 1999)
 - 주권국가에 대한 구시대적 개념에 기반한 국제법이 홍콩과 같은 독특한 상황을 포괄하지 못하는 데 대한 학자들의 비판도 제기됨(Luk 1994).
- 그러나 홍콩인이 홍콩 국적을 독자적으로 가지거나 국적을 정할 수 없다는 점은 결정적 한계임.

3) 1997년 반환 이후, 일국양제 하의 상대적 자율성(장정아 2002)

- 일국양제 제도 하에서 홍콩에 부여된 ‘고도의 자치’
 - 일반 단방제 국가의 지방자치권이나 중국 본토의 민족자치구의 자치권에 비해서도 높은 자치를 의미
 - 중국 본토의 경제특구들보다도 높은 자율성을 가짐.
- 홍콩 자치의 내용
 - 행정관리권·입법권·독립적 사법권 그리고 종심권(終審權)을 지님.
 - 재정적으로도 독립되어 재정수입을 중앙정부에 상납하지 않고 중앙정부는 홍콩에서 세금을 거두지 않음.
 - 반환 이후에도 자유항과 독립관세구 지위를 유지하고 국제 금융중심 지위도 유지하여 외화·금·증권 등의 시장을 개방하고 화폐금융 정책도 자체 제정
 - 중문과 영문을 모두 공식언어로 계속 사용하고, 중국 국기(國旗) 외에 홍콩 구기(區旗)와 구휘(區徽)를 사용할 수 있음.
 - 반환 이후에도 홍콩은 경제·무역·금융·항운·통신·여행·문화·체육 등 방면에서 ‘중국홍콩’의 명의 하에 단독으로 세계 각국과 지역들 그리고 국제조직들과 관계를 맺고 관련 협의를 제정하고 이행할 권리를 지님.
 - 정치·사법·군사 등의 영역에선 단독으로 관계 맺을 수 없음.
 - 출입경 관리 기준도 중국 본토로부터 상대적으로 자율성을 지님.

4) 2020년 국가보안법 도입 후, 홍콩에 대한 통제 강화와 자율성 위축

- 2020년 6월 중국 정부가 홍콩에 대해 홍콩판 국가보안법을 도입한 이후, 일국양제에서 누리던 상대적 자율성이 크게 위축
 - 반환 전 가입한 국제조약들에 따라 보장받던 언론·출판·집회·결사의 자유를 비롯해 기본적 인권과 자유가 모두 국가보안법을 능가할 수 없게 됨.

- 모든 권리와 자유보다 국가보안법의 통제가 우선하게 됨.
- 중국 정부는 홍콩이 '홍콩'이라는 이름을 독자적으로 쓰는 것에 대해 점점 통제를 강화하고 '중국홍콩'을 명확하게 표기하도록 요구하고 있음.

● 대외적 변화

- 미국은 홍콩이 더 이상 과거와 같은 자율성을 누리지 않는다고 선언하고, 홍콩에 대해 인정하던 독립관세구 지위를 철회
- 홍콩은 중국과 독자적인 '홍콩산(Made In Hong Kong)' 브랜드를 미국 수출품에 대해 더 이상 쓸 수 없게 되었으며, 모두 '중국산(Made in China)'로 변경

● 홍콩으로부터의 이탈 가속화

- 홍콩 주재 국제 기구 및 조직들도 더 이상 과거와 같은 자유와 자율성을 누리기 어렵다고 판단하고 홍콩에서 계속 떠나고 있음.
- 홍콩인들의 이민도 증가

5) 홍콩 시민권의 상대적 자율성(장정아, 2003)

● 이동의 상대적 자유

- 영국의 홍콩 점령 후에도 기본적으로 중국 본토와 홍콩 사이의 이동은 큰 제약을 받지 않았음.
- 중국 본토에서 정치·사회적 동란이 있을 때마다 대규모 이민이 유입되자 점점 통제를 강화했으나, 불법으로 홍콩에 입경해도 계속 재량권을 발휘하여 허용하였음.
- 1978년 중국 본토의 개혁·개방 직후, 입경 정책을 크게 강화하여 더 이상 불법으로 들어온 사람은 홍콩 거주권을 신청할 수 없게 되었음.

● 홍콩인의 모호한 신분

- 영국 식민시기에 홍콩인의 국적신분은 불분명한 측면이 존재
- 영국은 1911년 홍콩인의 이중국적을 인정하면서도 중국 관할 지역에선 영국 영사의 보호를 못 받는다고 했으나, 당시의 청나라 정부는 이에 대해 동의하지 않고, 혈통을 중심으로 국적 문제를 인식함.
- 중국 국적법에 따르면, 중국 국적으로 태어난 이는 중국 국적이었음.

● 홍콩인의 국적 신분에 대한 영국 정부의 입장 변화

- 1949년 이전: 홍콩 주민은 모두 영국 신민(British Subject)
- 1949~1983년: 홍콩 주민은 '영국과 그 식민지의 공민(Citizens of United Kingdom and Colonies)'
- 1983~1986년: 홍콩 주민은 '영국 속토 공민(British Dependent Territory Citizen)'
- 1986년: 홍콩인은 1997년 반환 이후, '영국 속토 공민' 신분을 상실하고, 대신 '영국 해외 공민'(British Nationality Overseas) 신분을 신청할 수 있다고 공표함.

● 중국 정부의 입장

- 중국 정부는 홍콩주민이 영국 국적이라는 사실을 인정한 적이 없으며, 위와 같은 홍콩인의 국적 변화는 중국 정부에게는 무의미했음.
- 홍콩인이 중국 본토에 갈 때도 식민정부가 발행한 여행증은 인정되지 않았고, 중국측에서 발행하는 '회향증(回鄉證)'만 인정됨.

● 법적으로도 '홍콩인' 신분은 유동성과 모호성이 존재

- 많은 홍콩인들이 국적 변화 및 법적 신분 변화와 별개로 여권을 여러 종류 가지고 있으면서 필요에 따라 사용
- 중국 정부도 이러한 복수 여권의 사용을 통제하지 못함.

[표 II-13] 법적 '홍콩인' 신분의 변천

1949년	중국본토에서 신중국 성립 후 홍콩에서 홍콩신분증제도 실시 → '홍콩인' 탄생.
1974년	터치베이스(touch-base) 정책 실시 → 어떤 방법으로 홍콩에 들어왔건 시내에 진입하여 친척이 맞아주면 '홍콩인'이 됨.
1980년	터치베이스(touch-base) 정책 취소. 불법입경자에 대한 통제가 엄격해지고, 정식 절차를 거쳐서 온 사람들은 홍콩에 와서 등기하면 즉시 '홍콩인'이 됨.
1987년	'영구거민'(만7년 거주자)만이 '홍콩인'이라는 규정이 새로 생겨남. 홍콩인의 모든 사회적·정치적 권리는 이 '영구거민'을 기준으로 하게 됨.

출처: 장정아(2003, 75)

- 홍콩의 지위와 홍콩인의 시민권이 갖는 상대적 자율성, 모호성, 유동성이 홍콩의 발전과 개방에 긍정적인 영향을 미쳤음.
- 최근 국가보안법 도입 이후, 중국 정부가 전면적 통제를 강화하면서 이러한 상대적 자율성, 모호성, 유동성이 점점 축소될 것으로 전망됨.

(다) 홍콩-선전 통합도시권역 다완취(大灣區)의 형성 과정

1) 홍콩과 선전의 초국경 협력 과정

- 홍콩과 선전은 1980년 개혁개방 이래로 3단계에 걸쳐 협력을 해왔음.
 - 1단계: 1980년부터 1997년까지 전방상점-후방공장 모델 협력단계
 - 2단계: 1997년부터 2003년까지 적응 및 협력단계
 - 3단계: 2003년부터 현재까지 시장 및 정부에 의한 협력단계

● 단계별 내용(이정훈 2019)

- 1단계 시기: 홍콩 기업은 제조업 공장을 선전으로 이전했고 홍콩은 산업을 재구조화
- 2단계 시기: 선전 산업구조가 고도화되고 투자가 광둥성 전 지역으로 확대되면서 선전은 점차 홍콩으로부터 독립적인 산업구조를 확립
- 3단계 시기: 현재까지 홍콩-선전 초국경 협력의 특징은 국경의 장벽을 낮추어 동일경제권역으로서 통합성을 질적으로 고도화하고자 함.

● 2003년 서비스무역협정(CEPA)과 다완취 프로젝트

- CEPA의 주요 내용: 중국 본토 시장을 홍콩에 개방하는 것으로 특히 홍콩의 서비스업 수출에 대한 중국의 개방 정도를 확장하고자 하였음.
- 이어진 웨강아오(광둥-홍콩-마카오) 다완취 프로젝트는 인적·물적 교류 활성화를 위해 교통·물류 기반시설 구축에 중점을 두었으며, 광저우-선전-홍콩을 잇는 29,000킬로미터의 특급철도선, 검문소, 난사다리 완공 프로젝트 등을 구축함.

● 홍콩-선전은 일방향 경제관계에서 점차 양방향 경제관계로 변화해 왔으며, 선전은 점차 홍콩으로부터 독립적인 산업구조를 확립함.

- 특히 3단계(2003년부터 현재까지)에서는 국경 장벽을 낮추어 동일경제권으로 통합을 고도화했음.
- 이때 핵심은 CEPA(포괄적 경제동반자 협정)와 GBA(다완취) 등의 제도·정책이었음.

2) 다완취 프로젝트의 등장과 변천: 거대통합도시권역을 통한 융합

● 다완취(Greater Bay Area, GBA) 프로젝트

- 홍콩과 중국 본토 간 국경을 넘어 협력의 공간적 범위를 확장하는 계획
- 홍콩·마카오와 광둥성의 광저우·선전·주하이·포산·후이저우·둥관·중산·장먼·자오칭 지역 간 통합의 정도를 높여서 중국의 경제발전을 선도하도록 발전시키고자 함.
- 이러한 동일경제권 통합시 교통물류 시스템이 특히 중요함.

● 중국 선전과 홍콩을 묶은 큰 지역을 만들어내는 방안으로 처음에 나온 것은 “홍콩-선전 도시권(港深都市圈)” 또는 “홍콩-선전 도회(港深都會)” 개념이었음.

● 홍콩-선전 도시권(港深都市圈) 개념

- 2004년 귀완다(郭萬達)가 선전종합개발연구원에서 싱크탱크 연구자로서 제시함.
※ 귀완다는 현재 전국홍콩마카오연구회 부회장, 중국(선전)종합개발연구원 상무부원장, 선전시 마홍경제연구발전기금회 이사장(深圳市馬洪經濟研究發展基金會理事長)임.

● 선전시 정부의 문서에서는 계속 ‘선전-홍콩(선강) 합작권’, ‘선전-홍콩(선강) 도시권’, ‘선전-홍콩(선강) 혁신권’ 등의 개념이 등장함.

- 2005년 1월 선전시 정부는 ‘선전-홍콩(선강) 합작권’ 설치를 제안(『深圳市融入泛珠三角區域合作

實施方案』)

- 2006년 1월 중공 선전시 위원회와 선전시 정부가 ‘선전-홍콩(선강) 혁신권(創新圈)’ 건설 가속화를 명시(『關於實施自主創新戰略建設國家創新型城市的決定』)
- 2007년 5월 21일 선전과 홍콩 정부는 공동으로 『선전-홍콩 혁신권 합작협약』을 체결
- 또한 ‘선전-홍콩 도시권’ 개념을 제시(『深圳市國民經濟和社會發展第十一個五年總體規劃』)

● 홍콩-선전 도회(港深都會) 개념

- 2006년 중국(선전)종합개발연구원과 선전경제특구연구회, 홍콩특구정부 중앙정책팀 공동 주최로 열린 제1회 ‘선강(선전-홍콩)협력포럼’에서 홍콩특구정부 중앙정책팀 수석고문인 라우슈카이(劉兆佳) 교수가 제시
- 선전과 홍콩이 공동으로 ‘특대형 도시’를 건설해 ‘국제화 대도회(大都會, Metropolitan, Megalopolis)’를 탄생시킨다는 구상을 제안(譚剛·張玉閣等 2009, 13-14).

● 2007년 2월 홍콩정부의 행정수반 도날드 창(曾蔭權)은 선거 정강에서 홍콩이 선전과 ‘전략적 협력 동반자 관계’를 수립하고 선전과 손잡고 세계적인 국제 대도회를 만들자’고 제시

- 이어서 6월 당시 홍콩지경연구센터(香港智經研究中心) 주석이던 천더린(陳德林)은 ‘홍콩-선전 도회(港深都會)’와 관련하여 선전에 와서 당시 선전시장 쉬중형(許宗衡) 시장의 의견을 듣고서 8월 『홍콩-선전 도회건설(港深都會建設)』 연구보고서를 공개
- 홍콩에서 개최된 제2차 선강(선전-홍콩)협력포럼에서는 선전과 홍콩의 관리, 학자, 재계 등이 홍콩-선전도회 건설에 대해 토론을 계속하고, 선전시장과 홍콩 행정장관(서리)가 모두 국제 대도회 건설을 적극 주장

● 2007년 말 홍콩 정부 행정수반 도날드 창(曾蔭權) ‘홍콩-선전(港深) 공동발전 국제 대도회’를 시정보고서에 올림.

- 2008년 7월 광둥성 정부는 『선전시 도시총체규획(深圳市城市總體規劃)(2007—2020)』을 통과: 선전을 ‘홍콩과 함께 발전하는 국제도시’로 선정하고, 홍콩 측이 제시한 ‘홍콩-선전 도회(강선도회, 港深都會)’에 대해 긍정적 반응을 보임(譚剛·張玉閣等 2009, 14-15).

● 선전과 홍콩의 협력에 대해 제시된 개념과 용어

- ‘선강경제일체화’, ‘대(大)보세구’, ‘선강경제구’, ‘자유무역구’, ‘공동시장’, ‘선강경제공동체’, ‘선전 만구(灣口, Bay Area)’, ‘트윈 시티’, ‘선강동성화(선전과 홍콩의 같은 도시화, 港深同城化)’, ‘일도양구(하나의 도시, 두 개의 구, 一都兩區)’, ‘일도양제(하나의 도시, 두 개의 체제, 一都兩制)’, ‘선강혁신권’, ‘선강도시권’ 등
- 이 개념과 용어들은 두 가지 큰 방향으로 요약될 수 있음.
- 첫째, 경제통합 이론, 특히 유럽연합(EU) 통합 프로세스 모델을 참조하여 경제협력에 중점을 두고자 함.
- 둘째, 두 도시 간의 협력에 중점을 둠.

● 선전-홍콩 도회의 특징으로 제시된 내용

- 첫째, 홍콩과 선전이라는 서로 인접해 있되 완전히 독립된 두 도시로 구성된 조합적 도회(都會)라는 점
- 둘째, 일국양제 하에서 국경을 넘어 구축된 국제 도회라는 점
- 서로 다른 체제 그리고 경제·도시 발전 수준도 다른 두 도시로 이뤄진 선전-홍콩 도회 개념은 미국 샌프란시스코 만(灣)을 모델로 하여, 중앙정부로부터 독립적이면서도 긴밀한 협업을 하는 조합식 도회구입.
- 선전-홍콩 도회는 양측 정부, 즉 중국본토 정부와 홍콩 정부로부터 독립적으로 관리되는 것을 모델로 하였으며, 따라서 일반적 의미의 도시 협력과는 다름.
- 선전과 홍콩 각각의 국경·세관과 별도의 관세구역이 존재
- 따라서 선전-홍콩 도회는 EU 간 협력, 미국과 멕시코 국경지대 산티아고-티후아나 간 도시 협력, 싱가포르-인도네시아-말레이시아 간 삼각 협력 등 국경을 넘나드는 차원의 협력을 모델로 함.

● 선전-홍콩 협력은 유럽연합의 지역경제 일체화와 비교할 때 일국양제라는 특수성 때문에 차이가 발생하며, 여러 모델에서 주요 방법을 혼용하는 혼합형 일체화를 추구하고자 했음(譚剛·張玉閣等 2009, 51-54).

● 선전-홍콩 경제협력의 기존 선진국 도시경제통합과 차이(譚剛·張玉閣等 2009)

- 정치·경제·사회제도가 모두 다르고 각각 다른 관세구역을 가지며 초기에는 한쪽의 일방적 투자 형식으로 전개됨.
- 또한 사회관리에서도 기존 방식과 차이가 있는데, 선전과 홍콩의 정치제도와 관리체제가 다르고 경제사회 발전 수준도 다르므로 기존 지역경제 일체화의 전형적 모델에 따라 진전될 수 없고 여러 요소를 종합하면서 끊임없는 혁신이 필요함.
- 유럽연합으로 대표되는 전통적 경제 일체화와 달리, 선전-홍콩 관계는 엄격한 의미의 자유무역 지대도 아니고(상호간 관세 감면이 아님), 관세동맹도 아니며(동일한 대외관세를 요구하지 않음), 경제동맹 수준에도 미치지 못함(동일한 경제정책을 요구하지 않음).
- 그러면서도 두 지역의 협력은 자유무역지대의 방법을 차용하고, 공동시장의 측면도 존재하며, 경제동맹의 초기 형태도 있으므로 혼합형을 추구

[표 II-14] 구역경제 합작모형

구역경제 합작모형과 주요 특징						
일체화 유형	일체화 단계	주요 특징				
		멤버간 자유무역	공동 대외관세	생산요소 자유유동	정책협조	통일예산과 통일화폐
자유무역구	초급	√				
관세동맹	초·중급	√	√			
공동시장	중급	√	√	√		
경제동맹	중·고급	√	√	√	√	
완전경제동맹	고급	√	√	√	√	√

- 이처럼 선전-홍콩 협력모델이 2004년부터 제시되었지만, 당시 홍콩과 선전 사이에 여러 방면의 격차가 커서 해결해야 할 문제가 많아 본격적으로 진전되지는 않았음.
 - 2004년 기준으로 선전의 국내총생산(GDP)은 4,282억 위안이었고 홍콩은 이미 1.32억 홍콩달러로 선전의 3배 수준이었음.
 - 컨테이너 물동량은 당시 선전이 1,366만 개 표준 상자, 홍콩이 2,198만 개의 표준 상자를 가지고 있어 선전보다 60% 더 많았고, 공항 승객 수는 선전이 연간 연인원 1,423만 명, 홍콩이 3,671만 명으로 선전의 두 배가 넘었음.
- 그러나 이후 선전과 홍콩 사이의 격차가 줄어들면서 두 지역의 관계는 '합작'을 넘어서 좀 더 높은 단계인 '융합'으로 제시되기 시작함.
 - 2017년에 선전 GDP는 6배 증가한 2.68억 홍콩달러로 홍콩의 2.66억 홍콩 달러를 처음으로 추월함.
 - 선전의 컨테이너 물동량은 2,521만 개의 표준 상자에 달했고, 홍콩은 2,076만 개의 표준 상자임.
 - 홍콩 공항의 승객 연인원이 7,267만 명까지 증가했지만, 선전도 4,556만 명까지 빠르게 추격하면서 계속 증가 추세였음.
- 홍콩-선전 경제협력은 40년이 지난 현재 홍콩-마카오-광둥성 전체를 묶는 다완취가 제시되면서 초(超)국경 메가리전 통합 단계로 진화하고 있음.
 - 이러한 사례는 접경지역이 점점 발전하고 인구도 증가하면서 그 발전이 국경 배후도시로 확장되며 대도시권화되고 주변 지역이 함께 발전한다는 점을 보여줌.
- 웨강아오 다완취(광둥-홍콩-마카오 다완취, 粵港澳大灣區)는 2015년 중국 국무원 산하의 개혁발전위원회 문건에 처음으로 제기됨.
 - 선전(深圳), 주하이(珠海), 포산(佛山), 둥관(東莞), 중산(中山), 장먼(江門), 후이저우(惠州), 자오칭(肇慶), 홍콩, 마카오 등 광둥성 인접 9개 도시와 홍콩-마카오 2개의 특별행정구를 포함하는 중국 주강 삼각주 지역을 둘러싼 도시군임.
 - 2015년 중국 국무원 산하에 처음 제출된 개혁위원회 문건에 따르면, 이는 광둥성 9개 도시군으로 면적은 5.6만km², 2018년까지 인구는 7천만 명으로 중국에서 1인당 GDP가 가장 높고 경제력이 가장 강한 지역 중 하나임.

홍콩정부 <북부도회구 발전전략 보고서> 요약

<북부도회구 발전전략(背部都会区发展战略)>은 <홍콩 2030+ : 초국경 2030년의 기획 전망과 전략>을 기초로 하여 중국 <14차 5개년 계획 강요> 및 <웨이강아오 다완취 발전기획강요>와 더불어 홍콩 발전을 지원하는 내용을 담고 있음.

<홍콩 2030+> 전략은 홍콩 북부 경제벨트를 위안랑(元朗), 톈수이와이(天水围), 판링-송수이(粉岭-上水) 등 신도시와 여러 개 다른 규칙과 개발단계에 있는 신발전구 및 발전허브, 접경 교외를 포함하는 30,000 헥타르 규모 도회구로 확장한다는 내용을 포함. 전략은 살기 좋고, 여행하기 좋고, 혁신과학을 경제성장 엔진으로 삼는 도회구 건설을 목표로 함. 홍콩특구는 도회구의 발전으로 홍콩과 선전 협력을 강화하려는 노력을 경주하고 있음.

<북부도회구 발전전략>은 홍콩-선전 접경지역인 양만일하(两湾一河; 선전만(深圳湾), 다평완(大鹏湾), 선전하(深圳河)를 지칭)의 지리, 긴밀하게 상호작용하는 사회경제적 특성, 홍콩 접경지역의 토지 및 생태자원의 우위, 그리고 홍콩-선전의 기존 계획에 기반하여 두 지역의 인프라를 강화하고 쌍성삼권(双城三圈 : 선전만우질발전권(深圳湾优质发展圈, 강선긴밀호동권과 다평완(港深紧密互动圈和大鹏圈), 그리고 인저우 레저생태오락여행권(印洲塘生态乐旅游圈)의 공간을 구축하는 것을 목표로 함. 더불어 서쪽에서 동쪽으로 이어지는 항구 경제벨트 및 중심적 부지들을 포괄하여 홍콩-선전의 상호보완적 우위의 융합발전을 적극 추진하며 산업 공간과 생태 공간을 결합한 살기 좋은 도시를 공동으로 건설하는 것을 목표로 함.

홍콩의 중장기적 토지 수요 해결과 지속가능 발전을 위해 <북부도회구 발전전략>은 발전 공간과 환경적 요소를 동시에 개척해야 한다고 제시하며, 10개 중점 행동 방향 및 45개 행동 프로젝트를 제시했음. 이 프로젝트들을 주택 공급과 과학용지 확충, 국경교통 인프라 개선, 적극적 생태계 보육, 산업구조 최적화, 일자리 창출, 정부주도의 지역사회 조성 모델 도입 및 혁신적 부지 정책 수립 등의 건의를 포함함.

<발전전략>은 다음의 목차와 내용으로 이루어져 있음.

- ① 기획 배경: 웨이강아오 다완취, 홍콩-선전 트윈시티, 도전과 기회, 그리고 북부 도회구의 건설
- ② 총체적 원칙과 목표: 4개의 新 정신, 전략 의미, 전략 방향, 전략 목표, 그리고 기획 원칙
- ③ 홍콩-선전의 전략적 초국경 공간구조: 양만일하(两湾一河)에서 쌍성삼권(双城三圈)으로, 선전만 양질 발전권, 홍콩-선전 긴밀 상호작용권, 그리고 다평완/인저우(大鹏湾/印洲) 생태건강오락관광권
- ④ 중점 행동 방향과 프로젝트: 홍콩-선전 서부 철도(洪水桥-前海) 건설 및 홍수이쿠/하천(洪水桥/厦村) 신발전구 확대, 홍콩 실리콘 벨리 - 산틴(新田) 과학기술성 구축, 북완선 동부 연장 및 고동북 신발전구(古洞北新发展区) 확대 검토, 로우/만캄토(罗湖/文锦渡) 종합 개발거점 건설, 환경용량을 창출할 수 있는 적극적 보육정책 실시, 경관 가치가 높은 아웃도어 생태 건강오락관광 공간 건설, 직장 및 주거 균형 적극 개선, 살기 좋고 일하기 좋고 지속발전 가능한 지역 건설, 행정기제와 작업 프로세스 개혁, 그리고 홍콩의 복사력 향상, 다완취 전면 배치
- ⑤ 결론: 행동 항목별 목표

[그림 II-22] 다완취 구역 주요 : 중심도시의 위치와 기능



(라) 통합도시권역 유인을 위한 법적·제도적 정비

1) 홍콩인의 다완취 유인을 위한 조치(2019.11.6. 결정)

- 웨강아오 다완취 건설 영도소조회의가 2019년 11월 6일 북경에서 열려, 홍콩인들이 다완취에 와서 발전을 도모할 때 제공하는 혜택 관련 16가지 새로운 조치를 제시
 - 이 조치들은 홍콩인의 부동산 매입, 통관, 은행 계좌 개설, 교육, 의료, 노후, 주택, 교통 등 다양한 방면에 걸쳐 편의를 제공하고자 함.

[그림 II-23] 다완취 접경지역



다완취에서 홍콩인에게 제공하는 16가지 혜택

- ① 홍콩인이 다완취 내의 본토 도시에서 부동산을 구입할 때 현지 거주·학습·근속연수 증명서·개인 소득세 및 사회보장 조건 등 증명 제출을 면제받아 현지 주민과 동등한 대우를 받음. 단 규제가 전혀 없는 것은 아님. 본토 정부는 부동산 시장에 대해 통제정책을 갖고 있어서 현지 주민들의 주택 구입을 제한하고 있고 판매 제한, 대출 제한, 가격 제한, 비자 제한 등의 제한 명령이 있으므로 홍콩인들이 다완취에서 집을 살 때 번거로운 증명서가 필요 없는 것일 뿐, 현지에서 적용되는 제한은 동일하게 적용됨.
- ② 홍콩인이 본토에서 편리하게 모바일 전자결제를 이용할 수 있도록 지원함. 다완취에서 홍콩인들이 스마트 결제 서비스를 편하게 사용할 수 있도록 함.
- ③ 시범적으로 홍콩인이 홍콩 신분증으로 본토의 은행 결제 개인 계좌를 개설할 수 있도록 함. 단계적이고 시범적으로 본토 은행은 홍콩 지부 또는 같은 법인 그룹의 지점 은행을 통해 홍콩인을 위해 홍콩에서 신분증으로 본토 은행의 개인 결제 계좌를 개설할 수 있게 함. 그리고 홍콩인들이 본토에서 모바일 결제를 이용할 수 있게 함.
- ④ 광둥에서 일하는 홍콩·마카오의 거주민 자녀는 본토 거주민 자녀와 동일하게 교육받음. 홍콩·마카오의 거주민 또는 거주민 자녀가 규정에 따라 거주지의 취학전 교육 서비스를 받도록 보장함. 또 홍콩·마카오의 거주민 자녀가 관련 정책에 따라 본토에서 고등학교 입시에 응시하고 고등학교에 입학하는 것을 보장함. 또 홍콩에서 본 대학입시 성적으로 본토 대학교 지원 가능하도록 함.
- ⑤ 초국경적 재테크가 가능하도록 금융협력을 추진함.
- ⑥ 중국 국적이 아닌 홍콩 영주권자가 다완취 본토 도시를 편하게 왕래할 수 있도록 편의를 제공함. 홍콩 영주권 신분증을 가진 이를 위해 웨강아오 다완취 본토 9개 도시에 체류 편의를 제공하고 본토 당국에 유효기간 2~5년 이내 비자나 체류 허가를 신청할 수 있도록 함. 관련 조치는 중국 국적이 아닌 홍콩의 영주권 주민들의 다완취 왕래를 편리하게 함.
- ⑦ 이미 홍콩에 등록된 약물과 상용 의료기기를 본토에서 사용하는 것을 허용하며, 이미 홍콩에 등록된 약물과 상용 의료기기를 다완취의 본토 도시에서 지정된 홍콩 자본 의료기관에서 사용할 수 있도록 함. 홍콩대학교 선전 병원 지점에서 시범적으로 시행함.
- ⑧ 홍콩과 중국 본토 로펌의 공동 경영 조치, 법률 고문 조치, 특설 심사 조치를 시행함. 광둥성은 2019년 8월 1일부터 광둥성에 홍콩과 본토가 공동으로 로펌을 설립할 때 홍콩 측 출자 비율이 30% 이상이어야 한다는 제한을 철폐했고 공동 경영 로펌이 로펌의 명의로 변호사 초빙을 허용했으며 공동 경영 로펌이 행정소송 법률 사무를 수임할 수 있도록 했음. 이 조치는 특히 홍콩의 중소형 로펌들이 공동경영을 통해 본토 시장에 진출하는 데 도움이 될 것임. 또 자격에 맞는 홍콩 법조계 인사가 특정 시험을 통해 다완취 주강 삼각주 9개 도시의 업무 자격을 취득해 본토에서 법률 사무에 종사할 수 있도록 허용하기로 함. 관련 조치가 발효되면 홍콩 법조계 인사가 본토에서 홍콩 법률 고문 서비스를 제공할 수 있고, 자격에 부합하는 홍콩 법조계 인사가 다완취에서 합법적으로 영업하는 것도 허용됨.

다완취에서 홍콩인에게 제공하는 16가지 혜택

- ⑨ 건설업 종사자 자격 인정 범위를 더욱 확대함. 홍콩의 학회 회원 자격을 가진 홍콩 건축가 및 엔지니어와 본토의 해당 협회 회원들이 서로 자격을 인정하도록 함. 홍콩 전문가들이 중국 본토에서 등록된 자격의 유지에 편의를 제공하고 본토에서 전문 서비스를 제공할 기회를 확대함.
- ⑩ 홍콩·마카오 건설업 종사자의 본토 영업 특혜 범위를 확대함. 상호 인정되거나 시험을 통해 본토의 건축 및 관련 공사 등의 전문 자격을 취득한 홍콩 전문가에게 광둥, 광시, 푸젠성에서 관련 혜택을 주는 조치를 실시하고 본토 전역으로 확대하여 그들의 본토 취업 기회를 증가시킴.
- ⑪ 보험감독 우대정책을 실시하고 본토 보험회사가 일부 업무를 홍콩의 합자격 보험 회사에 분배할 때 해당 본토 보험회사의 자본금 요구를 낮출 수 있음.
- ⑫ 홍콩 서비스 제공자가 본토에 보험 평가 기구를 설립하는 연차 제한을 취소함. 홍콩 서비스 제공자의 본토 보험 평가 기구의 경영 기간 제한을 취소하고 본토 보험 평가 기관과 동일한 감독 표준에 따라 업무 비안을 할 수 있도록 허용함.
- ⑬ 홍콩·마카오 채권시장 발전을 뒷받침함(巨災債券). 중앙정부는 본토 보험회사가 홍콩·마카오 시장에서 巨災채권을 발행하는 것을 지지하고, 그들이 홍콩·마카오에 특수목적 보험 회사를 설립할 때 받는 제한을 완화함.
- ⑭ 선전과 홍콩의 과학기술 혁신(創新)협력구 건설을 지원함. 「深港科技創新合作區」는 홍콩측 접경지역에 위치한 「港深創新及科技園」와 본토측 선전 접경지역에 위치한 「深方科創園區」로 구성되어 있으며, 다완취를 국제과학기술혁신센터로 만드는 중요한 플랫폼임.
- ⑮ 수입 동물 유래 생물 재료에 대해 통관 편의를 제공함. 중앙정부는 관련 법규에 부합하는 경우 생물 재료의 입국 통관을 편리하게 하는 조치를 시행하고 심사 절차를 간소화하며, 심사 시간을 단축함. 홍콩의 대학과 과학 연구 기관들이 본토에서 동물 실험을 진행할 수 있도록 편의를 제공함.
- ⑯ 본토 인류유전자원의 홍콩과 마카오 통과 제한을 완화함. 홍콩의 대학과 과학 연구기관이 본토에 설립한 분교, 병원 또는 지점을 특정 요건에 부합할 경우 시범단위로 지정하여 독립적으로 인류유전자원의 홍콩으로의 이동을 신청할 수 있음.

2) 초국경 물류협력을 위한 제도 정비

- 다완취 내에서 중국-홍콩(중항, 中港) 차 번호판을 신청
 - 홍콩과 마카오의 자가용 승용차가 중국 본토에 드나들 때 이 번호판을 달고 통행하도록 함.
 - 이 번호판을 받은 홍콩과 마카오의 자가용 승용차는 지정된 항구에서 자유롭게 출입할 수 있음.
 - 현재 자가용 통관 지역은 4개 구안(皇崗口岸, 深圳灣口岸, 沙頭角口岸, 蓮塘口岸) 및 최근 개통된 강주아오(港珠澳) 대교, 주하이구안(珠海口岸) 등이 있음.

[그림 II-24] 강주아오 대교(港珠澳大橋)



- 이 중 개통된 지 얼마 되지 않은 강주아오 대교는 광둥성과 홍콩·마카오를 잇는 교량으로서 3개 지역을 1시간 생활권으로 통합
 - 중항(中港) 차 번호판이 있으면 승객이 내릴 필요 없이 차량에 앉은 채로 신분증 서류를 제시하고 트렁크를 열어 검색을 받으면 통과할 수 있어 통관 시간을 축소
- 강주아오대교 개통으로 중국 본토와 홍콩의 경제 교류가 활발해지면서 두 지역의 중항 번호판 수요도 증가: 발급받더라도 매년 연장 절차 필요
- 관련 편의 조치의 확대
 - 광둥성 공안청 교통관리국은 광둥성과 홍콩·마카오 사이의 국경을 넘는 비영업 자가용 승용차 지표 관리 조치를 2019년 4월 1일 발표하여, 자가용 신청 범위를 확대하고 신청 요건을 완화함.
 - 광둥성 기업은 2018년도 100만 위안 이상의 세금을 내면 홍콩 출입 상용차 지표에 1대를 신청 가능: 홍콩·마카오·타이완 기업의 기준은 15만 위안임.
 - 같은 업체가 두 번째 사용 차량 지표를 신청할 때는 전년도 납세액수가 50만 위안 이상이어야 하고, 세 번째 상용차 지표를 신청하려면 전년도 납세액수가 100만 위안 이상이어야 하며, 최대 15대까지 신청 가능

[그림 II-25] 다완취 1시간 생활권



- 당연히게도 고속철도, 직통버스 등을 지속적으로 정비하여 다완취 내에서 중국 본토의 도시와 홍콩 간의 교통 인프라를 대폭 개선하였음.

[그림 II-26] 다완취의 교통 인프라



[그림 II-27] 다완취의 고속철도 연결망



3) 홍콩인의 다완취 정착을 위한 조치

■ 홍콩인·마카오인·타이완인의 다완취 정착 “거주증”

- 국무원 판공청이 공포한 2018년 관련 규정(港澳台居民居住證申領發放辦法)에 따르면 홍콩·마카오·타이완인은 본토에서 반년 이상 거주하고 합법적 취업, 합법적이고 안정된 주거, 연속적 취학 조건 중 하나에 부합할 경우에 거주증을 신청할 수 있음. 그 후엔 본토에서 학습·창업·취업·생활 방면에서 본토인과 동등한 대우를 누릴 수 있음.
- 신청 방법 및 절차
 - 홍콩·마카오·대만인은 관련 양식(港澳台居民居住證申請登記表)을 작성하고, 출입국증명서(귀향증)를 검사받고 나서 거주지 현급 인민정부 공안기관이 지정한 공안파출소 또는 호적 판공청에 거주지 주소, 취업, 재학 등의 증빙자료를 제출해야 함.
 - 관련 기관은 접수한 일로부터 20일 근무일 안에 자격 부합자에게 거주증을 발급
 - 거주증 유효기간은 5년이며, 처음 신청할 때에는 제작 비용 면제

[표 II-15] 다완취 거주증을 가진 홍콩·마카오·대만인의 권리와 서비스

3가지 권리	1) 거주지에서 법에 따라 노동 취업할 권리 2) 사회보험에 가입할 권리 3) 주택 적립금을 납부·인출·사용할 권리
6가지 공공서비스	1) 의무 교육 2) 기본 공공 고용 서비스 3) 기본 공공 보건 서비스 4) 공공 문화 체육 서비스 5) 법률 원조와 기타 법률 서비스 6) 국가 및 거주지 규정에 의한 기타 기본 공공 서비스
9가지 편의	1) 국내선 비행기, 기차 등 교통 수단 이용 2) 호텔 투숙 3) 항공, 보험, 증권, 선물 등 금융 업무 4) 본토 주민과 동등한 대우로 물건 구매, 공원 및 기타 문화·체육관 입장권 구입 5) 문화, 엔터테인먼트, 상업, 여행 등 소비활동 6) 거주지에서 자동차 등록 7) 거주지에서 직업자격시험 응시, 직업 자격 신청·부여 8) 거주지에서 출산 서비스 등록 9) 국가 및 거주지 규정에 의한 기타 편의

■ 홍콩인·마카오인·타이완인의 다완취 정착에 대한 주요 정책

- 부동산 구입 규제를 완화하고 홍콩 은행 대출 가능
 - 과거에 홍콩인이 본토에서 집을 사려면 사회보험, 내륙 거주에 부합하는 조건 등이 필요했음.
 - 개정된 현행 정책하에서는 홍콩인들이 다완취 내 도시에 가서 부동산을 구입하면 본토 주민과 동등한 대우를 받게 되며 더 이상 사회보험, 개인 소득세, 학습, 직장 혹은 거주 증명서를 제공할 필요가 없어 주택 구입 절차를 더욱 편리하게 함.
 - 부동산 과열을 막기 위해 다완취 도시에서 본토인들에게 가하는 다양한 조치(구매 제한, 판매 제한, 대출 제한 등)는 홍콩인들에게도 적용
- 본토 은행 계좌 개설
 - 홍콩인은 직접 본토에 가서 계좌를 개설할 수 있음.
 - 조건은 만 18세 이상으로서 귀향증, 홍콩 신분증, 유효기간 3개월 이상의 홍콩 주소 증명서가 있어야 하고, 잔액증명(은행에 따라 300~3000위안), 실명 등록된 본토 전화 심카드를 제시
 - 현재 홍콩의 많은 은행들은 홍콩 현지에서도 본토 계좌를 개설할 수 있도록 서비스를 제공
- 본토 은행 전자결제 개통
 - 중국 본토에는 전자결제/전자 지갑의 유행으로 일상생활에서 거의 현금을 사용하지 않음.
 - 과거에 홍콩인은 본토 은행 계좌가 없으면 전자결제를 할 수 없었는데, 이제는 본토에서 은행 계좌를 개설하고 본토에서 생활하고 여행하는 홍콩인은 본토의 전자 지불 프로그램을 묶어 현금 없이 소비활동 가능
- 다완취 의료 서비스
 - 중국본토와 홍콩의 의료 서비스 수준차이는 홍콩인이 다완취로 이주할 때 가장 큰 우려 중 하나임.
 - 특히 연장자들은 의료서비스에 대한 수요가 높아서 더욱 그러함.
 - 최근 정책 조치에서는 다완취 본토 도시의 지정된 홍콩계 의료기관에서 홍콩에 이미 등록된 약물과 상용 의료기기의 사용을 허용함으로써 홍콩인의 의료서비스 편의성을 높였음.
 - 현재 홍콩대학교 선전병원에서 시범 운영되고 있음.
 - 환자의 홍콩 이송 치료: 현재 선전이 선정한 7개의 공립병원과 홍콩이 선정한 2개 병원에서 '홍콩인의 진료 이송' 서비스를 시범 운영
 - 일부 홍콩 보험회사의 의료보험을 통해 본토의 병원을 포괄
 - 의료용 모바일 애플리케이션(앱)을 통해 거주지에서 진료 가능: 전문의 진료, 약 배송 등
- 홍콩인·마카오인·타이완인의 본토 사회보험 가입 및 수령
 - 본토 주민은 취직 후 모두 '5험1금(五險一金)'의 보험비를 냄.
 - '5험(五險)'은 노후, 의료, 실업, 산업재해와 출산 등 5가지 보험을 포함하고, '1금(一金)'은 주택 적립금임.
 - 의료보험의 청구 범위는 외래 진료비, 약값, 입원비, 간병비, 수술비, 병원잡비 등임.

- 본토로 이주한 홍콩인은 '5협1금'이 없어서 거주지 병원을 갈 때 요금에 차이가 발생
- 2020년부터 본토 거주·진학 중인 홍콩인·마카오인·타이완인 거주자도 관련 규정에 따라 사회보험 가입 가능(香港澳門台灣居民在內地(大陸)參加社會保險暫行辦法)

● 광둥성의 '광둥 계획': 양로에 대한 종합 지원 및 공공복지기금

- 신청 자격에 부합되는 홍콩 영주권자 연장자 중 광둥성이나 푸젠성에 이주를 선택한 연장자들을 대상으로 계속 월 1회 현금을 지원
- 다만 특별수당이나 기타 지원금(예컨대 임대료수당, 특별음식수당, 교통비수당)은 지급되지 않음.
- 만약 수급자가 사망할 경우, 그의 염장을 책임진 친지들은 염장비 수당을 홍콩 정부에 청구할 수 있음.

4) 청년과 노인 관련 중점 조치

▣ 청년을 본토에 유인하여 창업·취업 유도

- 중국 본토와 홍콩 정부는 계속해서 추가 조치를 통해 홍콩·마카오인들이 다완취의 본토 지역에 오도록 유인책을 만들고 있음.
 - 한 예로 선전시 정부는 2021년 3월 <홍콩·마카오 주민이 선전에서 발전하는 것을 진일보 편리하게 하는 약간의 조치(關於進一步便利港澳居民在深發展的若幹措施)>를 발표

● 진학 관련 조치

- 홍콩·마카오 청소년들의 선전에서의 교류활동과 홍콩·마카오 국적의 학생들의 의무교육에 편리 제공, 홍콩·마카오 국적의 학생에 대한 장학금과 학업 보조금 지원 확대, 선전·홍콩·마카오의 교육 협력 확대, 그리고 홍콩·마카오 기구가 선전에서 학교 설립하는 것을 촉진하는 것임.

[그림 II-28] 다완취 도시 내 홍콩 소재 대학 분교 설립 계획



● 취업 관련 조치

- 홍콩·마카오 학생들이 선전의 기업에 인턴으로 채용되도록 선전 기업들을 선전시 정부가 독려하고, 조건에 맞는 홍콩·마카오 학생 그리고 이들을 받아들인 기업에 대해서는 관련 정책에 따라 선전시 정부가 보조금을 지급
- 선전에 처음 취업한 홍콩·마카오인을 관련 인재 정책에 따라 대우

● 창업 관련 조치

- 선전에서 창업하는 홍콩·마카오인들에게 각종 창업수당과 창업 지원정책을 허용
- 홍콩·마카오 청년의 선전 창업을 지원하는 펀드를 설립해 조건에 맞는 홍콩·마카오 청년 창업 프로그램을 지분 투자 형태로 지원하는 조치

● 생활 관련 조치

- 거주증, 주택보장, 교통 혜택, 선전-홍콩·마카오 사회보장 협력 등
- 일정 주택을 일괄 배정하고 홍콩·마카오 청년창업단지 운영기구에 임대해 창업 청년들의 숙소를 해결
- 선전의 주민 기준을 참고해 시내 대중교통 이용 혜택을 주고 홍콩·마카오 인력의 사회보장 정책, 연금보험, 의료보험 정책도 계속 보완해 나갈 계획임.

● 중국 본토 남부의 광저우 난사(南沙)에 '광둥-홍콩-마카오 합작시범구(粵港澳合作示範區)'를 설립

- 난사는 지리적으로 다완취의 중심에 있고 주강삼각주에서 바다로 가는 요충지에 위치
- 주강 삼각주의 9개 도시는 모두 광둥-홍콩-마카오 청년들을 끌어들여 취업과 생활을 하도록 계획함.
- 난사구에서 홍콩과 마카오 주민은 개인소득세의 환급 서비스 혜택
- 홍콩과 마카오의 스타트업을 위해 무료 장소와 상업서비스를 제공하고, 3년간 임대료 면제를 제공할 계획임.
- 난사 정부는 난사에 온 홍콩 청년들의 회사 설립을 위해 원스톱 서비스를 제공하고, 세금 신고와 법률에 관한 전문 인력도 있음.

● 다완취 청년 취업 프로그램

- 홍콩 행정수반이 2020년 시정보고서에서 '다완취 청년 취업 프로그램'을 내놓으며 홍콩 청년들의 다완취 근무를 독려
- 홍콩 및 다완취 내의 중국 본토 어느 도시든지 홍콩 기업은 누구나 일자리 제공을 홍콩 정부에 신청할 수 있음.
- 참가한 기업은 반드시 홍콩에서 홍콩 법규에 따라 자격을 갖춘 홍콩 현지의 대학 및 대학 졸업생을 고용해야 하며, 그들이 다완취의 중국 본토 도시에 근무하고 직장 교육을 받을 수 있도록 파견해야 함.
- 홍콩 노동복지국장은 약 2,000개의 일자리를 제공할 계획이라고 밝혔으며, 그 중 약 700개는 혁신(創新) 과학에 속함.

- 홍콩 정부는 1만 홍콩달러(약 1,300달러)의 임금 보조금을 지급하고 있으며, 직위당 최저 월급은 18,000 홍콩달러(약 2,300달러)임.

[그림 II-29] 다완취 각 도시의 특색 분업

출처: <https://kknews.cc/news/o598vq5.html>

■ 노인, 연장자에 대한 혜택 조치

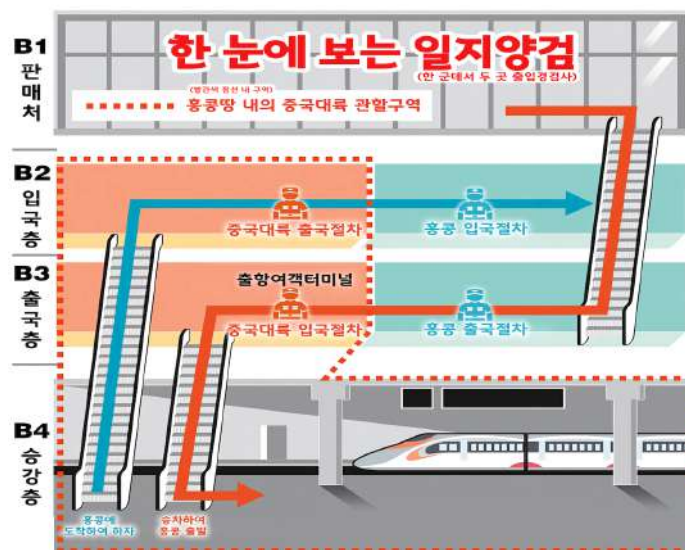
- 홍콩정부는 다완취에 홍콩식 양로원을 설립하여 홍콩인이 은퇴 이후 이주해 정착하도록 계속 장려
 - 홍콩 노동복지국장은 2021년 6월 “홍콩정부는 다완취에 홍콩식 양질의 양로원이 더 많이 설립 되기를 희망한다”고 하면서 “이들 도시에서 노후를 보내는 홍콩 어르신들에게 더 많은 장소와 돌봄의 선택을 제공할 수 있을 것”이라고 함.
- 현재 중앙정부와 지방정부는 홍콩 사람이 다완취로 이주할 수 있도록 여러 가지 정책 조치를 내놓고 있는데, 여기에는 퇴직 연장자의 생활과 관련된 조치도 포함
 - 선전시 정부는 2019년 8월 ‘노인우대(敬老優惠)’ 정책의 범위를 확대하여 선전시에 거주하며 거주증을 보유한 만 60세 홍콩 사람에게 모두 적용
 - 주하이, 둥관, 후이저우, 포산, 장문 등 다완취의 다른 본토 지역에서도 홍콩 연장자에게 무료 승차 등의 혜택 부여

(마) 접경지역 통관 절차

1) 중국 접경지역의 통관 관련 제도

- 중국은 지역에 따라 다르지만, 일부 접경지역에서 접경지역 주민에게 특별한 통행증을 발급
- 중국-라오스 국경 사례(안치영·장정아 2017)
 - 중국과 라오스 접경 지역에서 일부 마을 주민들에게 '중국-라오스 변경지구 출입경 통행증'이라는 명칭의 특수 통행증을 발급
 - 통행증에는 "신분: 변민(邊民)"이라고 나와 있어서, 본토의 일반 사람들과는 분명하게 다른 신분으로서 변경지역의 주민들만이 발급받을 수 있는 통행증임을 보여줌.
 - 변민증을 소지한 변민은 정식으로 설치된 세관의 별도 통도, 즉 '변민 호시 전용 통도'를 통해 자유롭게 통행할 수 있을 뿐 아니라, 공식적으로 통행할 수 없는 오솔길을 이용하는 경우에도 변방수비대가 변민증만 확인하고 통과시켜주기도 함.
 - 이러한 통행증은 중국뿐만 아니라 라오스에서도 발행하기 때문에 라오스의 변경 주민들도 자유로운 출입과 교역이 가능함.
 - 중국은 1955년부터 북한, 몽골, 네팔, 베트남, 라오스, 미얀마, 인도 등 7개국과 조약을 체결하여 이 변민증을 발급해 왔음.
- 이처럼 중국은 한편으로는 국경관리를 매우 엄격하게 하면서도 다른 한편 접경지역에서의 경제적 민간교류를 활성화하기 위한 다양한 형태의 유연한 통행제도를 만들어 왔음.
 - 원활한 접경 협력을 위해서는 유연하고 다양한 비자 발급 형태에 대한 고민이 필요
- 홍콩과 선전·광저우 사이를 왕래하는 차들은 특수 번호판 제도를 만들어 번호판을 달고 국경 통과에서 편리를 제공 받음.
 - 심지어 홍콩의 오른쪽 운전과 중국 본토의 왼쪽 운전이라는 운전 방향 차이 문제까지도 기술적으로 해결하였음.
- '일지양검(一地兩檢)'
 - 중국본토와 홍콩 사이를 왕복하는 특급철도에는 2018년 '일지양검', 즉 한 곳에서 양쪽 검사를 모두 하는 특수한 제도를 도입하여 홍콩에서 크게 논란을 일으키기도 하였음.
 - 일지양검은 홍콩 고속철 역사 내에 홍콩 및 중국 출입국 심사대를 설치하여 철도의 승하차객이 한 장소에서 출입국 심사를 동시에 할 수 있도록 한 제도임.
 - 홍콩 철도역 내의 일부 구역에 역사상 처음으로 중국 본토법을 적용하게 되어 논란이 발생함.

[그림 II-30] 일지양검(한 군데서 두 곳 출입국검사)



2) 다완취 통관 특별 제도와 조치

- <웨이강아오 다완취 발전계획요강>(2019)에서 웨강아오 항구의 통관을 최대한 편리하게 만들 것을 제시
 - 2019년 2월 22일 광둥성 정부가 발간한 <광둥성 통상구 비즈니스 환경 최적화와 초국경무역 촉진 편리화 조치(廣東省優化口岸營商環境促進跨境貿易便利化措施)>에 따르면, 웨강아오 다완취에 「단일 창구」 건설을 검토·추진하고, 웨강아오 지역에서 국경을 넘나드는 차량에 대한 심사·비준 절차를 간소화할 예정이다.
 - 동시에 항구의 요금들을 인하하고, 홍콩·마카오를 위한 신선제품 「녹색통로」를 건설하며, 홍콩·마카오에 공급되는 식품·농산물에 대해 우선검사 등을 통해 직통 개방 제도를 실시함.
- 상기 광둥성 조치는 해운 항구 스마트 통관 모델을 확대하고자 하는 것임.
 - 각종 스마트 통관제도를 실행하여, 국경을 넘나드는 화물들이 온종일 통관이 가능하도록 조치
 - 홍콩 공항과 광저우 난사 보세구를 연결하는 원스톱 방식의 「해공·육지 연계운송」(입국 검역을 실시해야 하는 화물은 제외)을 실현
- 상기 광둥성 조치는 다완취에서 홍콩을 오가는 차량의 정보관리 종합 서비스 플랫폼을 구축해 웨강아오 차량의 다완취 내 통행에 대해 온라인 행정을 시행하고 협력 검사와 1회 통행 그리고 원스톱 등의 신형 통관 모델을 보급
 - 광저우·선전 항구에서 해운으로 출·입국하는 화물에 대한 중계운송 사업을 추진
 - 선전만(深圳灣) 항구에서 선전-홍콩 공항 환승객 차량의 통관 전용 통로 설치와 수하물 직항 서비스도 추진

● 다완취 통관 모델의 주요 내용

- 첫째, 「협력 검사·1회 통관」, 「원스톱」의 신형 통관 모델을 보급
- 둘째, 다완취의 차량 통관을 원활히 하고 광둥-홍콩, 광둥-마카오 등 서로 다른 지역의 자동차들이 여러 개 항구에서 통관할 수 있도록 함.
- 셋째, 다완취 내에서 오가는 차량의 정보관리 종합서비스 플랫폼을 건설하고 웨강아오 차량 통행의 온라인 행정을 실현
- 넷째, 다완취 '단일 창구' 건설을 추진
- 다섯째, 홍콩·마카오에 공급하는 신선제품의 「녹색 통로」를 건설하고 홍콩·마카오에 공급하는 식품·농산물에 대해 직통 제도를 실시
- 여섯째, 선전만(深圳灣) 항구에 선전·홍콩 공항 환승객 차량의 통관 전용 통로 설치를 추진하고 수하물 직항 서비스를 제공

(바) 체제와 사회경제적 차이로 인한 갈등 지속

1) 문화와 인식의 격차 문제

- 홍콩인들이 다완취에서의 취업이나 정착을 꺼리는 이유 중 가장 큰 것은 문화적 차이임.

● 다완취에 대한 홍콩인 인식 조사 사례

- 홍콩의 대표적 여론조사기관인 홍콩민언연구소가 홍콩인들이 다완취에서 일하고 생활하기를 원하는지에 대해 2021년 4월 16~21일에 인터넷 설문 형식으로 12세 이상 홍콩 시민 6,270명을 인터뷰
- 정착 의향을 묻은 결과, 61%가 홍콩·마카오 외의 다완취 지역(즉 중국 본토)에 정착하기를 원치 않는다고 답했고, 18%가 긍정적으로 답함.
- 특히 주목할 점은 나이가 젊고 학력이 높은 응답자일수록 다완취에 취업이나 정착하기를 꺼린다는 점임.
- 그리고 정치적 성향에 따라 분류해 보면, 민주파 지지자라고 밝힌 응답자 5,369명 중 다완취 정착 의사를 밝힌 비율은 4%에 불과했고 정착을 원하지 않는 비율은 90%에 달했으며, 6%는 반반이라고 답함.
- 반면 중국정부에 대해 좀더 우호적이라고 할 수 있는 비(非)민주파 지지자 605명 중에서도 다완취 정착 의사가 없는 사람이 41%로 더 많았고, 의향이 있다거나 반반이라고 답한 사람은 28%였음.
- '다완취 정착'이 아니라 '다완취에서 일하는 것'에 대한 의향 질문에 58%가 홍콩·마카오 외의 다완취(즉 중국 본토)에서는 일하고 싶지 않다고 답했고, 희망하는 사람은 21%, 남은 14%는 반반이라고 답함.
- 특히 12~29세 응답자 중 71%가 다완취에서 일하고 싶지 않다고 답해, 나이가 젊을수록 다완취에서 일하는 데 대해 부정적인 현상을 보여줌.

〈웨강아오 다완취 발전규획요강〉 요약

웨강아오 다완취는 홍콩특별행정구, 마카오특별행정구와 광둥성 광저우시, 선전시, 주하이시, 포산시, 후이저우시, 둥관시, 중산시, 장먼시, 자오칭시(이하 주삼각 9개 시로 칭함)을 포함하는 구역으로, 2017년 말 기준 총인구 약 7000만 명에 달하는 중국 내 개방도가 가장 높고 경제활력이 가장 강한 지역 가운데 하나임. 이런 측면에서 웨강아오 다완취는 국가 발전 국면에서 중요한 전략적 지위를 갖고 있음. 2019년 중국공산당 중앙정치국과 국무원이 공동으로 발표한 〈웨강아오 다완취 발전규획요강〉은 다완취의 현재와 향후의 협력 발전을 지도하는 강령적 성격을 가진 문서임. 규획은 가깝게는 2022년까지, 멀게는 2035년까지의 계획을 담고 있음.

〈발전규획요강〉은 다음의 목차와 내용으로 이루어져 있음.

- ① 기획 배경: 발전 기초, 기회와 도전, 그리고 중대한 의의
- ② 총체적 요구: 지도 사상, 기본 원칙, 전략적 위치, 그리고 발전 목표
- ③ 공간적 배치: 극점 동력, 축대 지지의 네트워크적 공간 유형, 도시군과 도시 발전 체계 보완, 그리고 범삼각주 지역 발전을 방사형으로 이끄는 방식
- ④ 국제 과학기술 혁신중심 건설: 개방형 지역 협동 혁신 공동체 구축, 높은 수준의 과학기술 혁신 탑재체와 플랫폼 건설, 그리고 역내 혁신 환경 최적화
- ⑤ 기초 인프라 연결 가속: 현대화된 종합 교통 운수 체계 구축, 정보 인프라 최적화 및 향상, 에너지 안전 보장 체계 건설, 그리고 수자원 안전 보장 강화
- ⑥ 국제 경쟁력이 있는 현대 산업체계 구축: 선진 제조업 발전 가속, 전략 신흥산업 육성 및 강화, 현대 서비스업 발전 가속화, 그리고 해양 경제의 대대적 발전
- ⑦ 생태문명 건설 추진: 생태 방호 장벽 조성, 환경 보호와 관리 강화, 그리고 녹색 저탄소 발전 패턴 혁신
- ⑧ 살기 좋고, 일하기 좋고, 놀기 좋은 양질의 생활권 건설: 교육과 인재 고지 조성, 인문 완취(灣區) 공동 건설, 레저 완취 구축, 취업 창업 공간 확장, 건강 완취 건설, 그리고 사회 보장과 사회관리 협력 촉진
- ⑨ 긴밀한 협력으로 「일대일로」 공동 건설: 글로벌 경쟁력을 갖춘 상업 환경 조성, 시장 일체화 수준 향상, 그리고 대외개방 공동 확대
- ⑩ 웨강아오 협력 플랫폼 공동 건설: 선전 첸하이(前海)-선강(深港) 현대 서비스업 협력구 기능 최적화, 광저우 난사(南沙)-웨강아오 전면협력 시범구 건설, 주하이 형친(橫琴)-웨강아오 심층협력 시범추진, 그리고 특화 협력 플랫폼 발전
- ⑪ 규획 실시: 조직지도 강화, 중점사업 추진, 위험 대비 및 해결, 그리고 사회 참여 확대

- 여론조사기관인 홍콩민의연구소 측에서는 결과에 대해 해설하면서, 정부의 지속적 선전과 장려가 별로 홍콩에서 효과를 거두지 못하고 있다고 함.
 - 주요 이유는 제도와 문화의 차이라고 지적하면서 홍콩 청년들은 중국 본토에서 인터넷에 대한 접근이 크게 제한되어 결국 생활의 자유에 대한 제한이 클 것이라는 데 대한 우려가 크다고 설명함.
 - 이러한 상황에서 홍콩 정부가 임금 보조금 등의 방식으로 홍콩 청년들의 다완취 취업을 장려하는 것은 한계가 있다고 비판함.

2) 복지·의료의 격차 문제

- 홍콩인들은 중국 본토에서 의료의 질이 확보되지 않을 것이라는 데 대한 우려가 큼.
 - 중앙정부에서 2019년 발표한 <웨강아오 다완취 발전규획강요(粵港澳大灣區發展規劃綱要)>에서 의료 인재의 육성과 교류를 강화하고 ‘긴급하지 않은 환자들은 육로로 국경을 넘어서 이송하는 서비스’를 연구하고 ‘지정된 공립병원에서 국경을 넘어 이송·진단하는 협력 시범을 모색’할 것을 제안
 - 홍콩 정부는 중국 본토 내의 지정 공립병원이 비(非)응급 홍콩인 환자를 일반 승객용 차량으로 국경을 넘어 홍콩으로 이송하는 것을 허락하고, 광둥성과 홍콩 정부에서 필요한 번호판을 신청하는 것을 원칙으로 함.
 - 이 조항은 비록 본토에서 의료수준의 보장에 대한 홍콩인의 우려를 불식시키려는 목적도 있지만, 홍콩의 의료계와 시민들 사이에서 큰 우려를 낳고 있음.
 - 홍콩에서는 이미 중국 본토에 거주하는 홍콩인들 중 홍콩에 수시로 올 수 있는 통행증(편도통행증)을 가지고 병났을 때 수시로 홍콩에 돌아와 치료받는 사람들이 많음.
 - 특히 급한 치료를 일단 본토에서 받은 후, 사후의 장기간 마무리 치료를 홍콩에서 받는 경우가 많음. 이들은 일단 접경지대의 홍콩 지역 병원으로 오지만, 그 다음엔 홍콩 전역으로 뿔뿔이 흩어지기 때문에 홍콩의 의료체계에 부담이 되고 있음.
 - 따라서 다완취에서 본격적으로 본토 거주인들의 홍콩 병원 이송을 시행하게 될 때 홍콩 의료계에 대한 압력이 커질 수 있다는 데 대한 우려가 큼.
- <웨강아오 다완취 발전규획강요>는 홍콩과 마카오 의료진이 중국 본토 주강삼각주 9개 도시에 가서 단기간 의사로 활동하는 것을 독려
 - 홍콩 의료계에서는 홍콩 의료진의 인력 부족에 대한 우려 제기
- 홍콩 정부의 통계처에서 2019년 홍콩에서 수행한 여론조사 등에서도 홍콩인들의 본토 거주에 대한 우려 중 의료와 복지가 가장 큼.

3) 인터넷 제한 등 자유의 침해 문제

- 인터넷 제한 등이 다완취에 대한 홍콩청년들의 부정적 인식 요소로 출현
 - 2019년 상반기 홍콩 링난대(嶺南大)와 광저우 화난이공대(華南理工大)가 웨강아오 다완취에서 개인적 발전을 하는 데 대한 홍콩 학생들의 의향을 조사했음.
 - 472명 재학생에 대한 조사에 따르면, 재학생 10명 중 5명은 '다완취를 긍정적으로 본다'고 답했고, 10명 중 3명은 '다완취에 취직하고 싶다'고 응답했음.
- 그러나 중국 본토의 인터넷 제한은 홍콩 청년들의 다완취행을 가로막는 치명적 장애물로 작용하고 있음.
 - 응답자의 77%는 구글에 접속할 수 없는 등 다완취에서 자유로운 인터넷 접속의 제한을 우려했음.

(사) 홍콩-선전 사례와 한반도의 차이점

- 홍콩의 높은 집중성
 - 홍콩은 화교 자본과 선전특구의 소비시장 기능을 독점
 - 중국 선전에 투자하려는 기업은 반드시 홍콩을 경유해야 했음.
 - 인천을 비롯하여 한국의 지역들은 자본과 소비시장 기능이 홍콩만큼 집중적이지 않음.
- 중국 대륙과 홍콩 간 장기간의 경제협력
 - 중국은 장기간 홍콩, 타이완과 각종 경제협력 협정을 맺고 교류를 계속하면서 신뢰를 쌓아왔으며, 30~40년간 경제적 교류를 통해 경제적 통합과 다양한 형태의 협력 및 협력지역 확장이 가능했음.
- 중국의 홍콩 흡수 전략과 홍콩의 저항
 - 홍콩-선전 통합 과정에서 중국은 초반에는 홍콩의 유용성에 주목했으나, 장기적으로는 자신과 다른 체제인 홍콩을 선전 등 본토보다 약화시키려는 전략을 추진해 왔음.
 - 홍콩의 기능을 선전 등 본토에서 대체하려고 계속 준비해 왔으며, 아직은 성공적이지 않지만 추진 방향에는 변화가 없음.
 - 중국의 경제성장으로 다완취의 홍콩 흡수가 현실화되면서 홍콩의 저항도 확대되었음.

(아) 시사점

- 홍콩-선전은 상이한 이념과 체제하에서 진행된 접경 협력의 가장 모범적 사례임.
 - 홍콩은 1997년에 반환되었으나, 이후에도 중국의 '일국양제' 하에서 자본주의 경제질서와 일정한 자치권을 보장받고 지속적으로 선전 등 중국 본토 지역과의 협력과 통합을 진행하였음.
 - 홍콩-선전은 상이한 체제에서 출발하여 경제적으로 가장 심화된 통합에 다다른 과정에서 다양한 제도들과 이를 위한 거버넌스 및 프로세스의 사례를 제공함.
 - 차량 번호판 제도의 정비, 변경지역 주민신분증 등의 유연한 통관제도와 같은 사례는 교류협력의 심화를 위해 필요한 조치들을 대표적으로 보여줌.
- 홍콩 사례 적용의 문제점
 - 오래 전에 하나의 국가로 전환되어 한 세대가 넘게 지속적으로 통합을 진행하고 동아시아 최대의 경제지대가 된 홍콩-선전은 낮은 수준의 교류협력조차 단절적으로 진행되는 남북관계의 현 단계와 직접적으로 비교하기 어려운 측면이 존재함.
 - 또한 최근 중국의 강압적 정책과 이에 대한 홍콩의 저항으로 일방적인 흡수·통합이 야기하는 문제점을 드러낸다는 점도 고려해야 함.
 - 최근 중국 정부의 통제 강화는 국가주권의 절대성, 동질성을 회복하려는 목적으로 해석될 수 있으며, 이로 인하여 홍콩의 자유와 개방성이 축소되고 있다는 사실은 국가주권의 강화가 접경의 협력을 저해할 수 있다는 점을 예증함.
- 대규모 지역 통합의 대표적 사례로서의 다완취 지역
 - 홍콩과 중국 대륙 간의 거대 통합 도시권인 다완취의 성립 과정은 인천이 추구하는 대규모 지역 통합을 위해 필요한 다양한 절차와 제도의 선례를 제공함.
 - 최첨단의 홍콩과 낙후한 중국 대륙으로 대비되던 초기와 달리 중국이 빠르게 성장하면서 홍콩-선전의 다완취 지역은 경제적 통합의 정도가 최고치에 다다른 지역이 되었음.
 - 다완취도 현재 남북관계의 단계와 비교시 너무 발전된 단계라는 점을 고려해야 함.
- 글로벌 협력과 현장도시 사례로서의 홍콩
 - 홍콩은 그 자체로 국제화된 도시의 대표이자, 국제화된 개방과 협력의 모범을 중국에 제공함으로써 개혁·개방을 유도한 모범적 사례임.
 - 특히 주목할 내용은 홍콩의 지위와 시민권이 갖는 상대적 자율성, 모호성, 유동성이 홍콩의 발전과 개방을 촉진했다는 점임.
 - 영국 식민시기와 반환 이후까지 홍콩은 일방적이고 동질적인 국가주권이 행사되지 않았으며, 이것이 경제적으로 거래비용을 줄일 수 있는 기회를 제공하여 홍콩의 경쟁력을 향상시켰음.
 - 홍콩인에게 다양한 자유와 권리, 풍부한 복지를 제공하는 데에도 기여
 - 현장도시 전략의 추진시 홍콩의 사례를 참고할 수 있음.

5

기타 초국경 협력의 사례들

(가) 남쿠릴열도/북방4도에서 러시아와 일본의 어업 협력¹⁾

1) 남쿠릴열도/북방4도 영토분쟁의 역사

■ 근대 시기 러일 간의 쿠릴열도 영유

● 남쿠릴열도/북방4도 문제

- 일본 홋카이도에 인접한 쿠릴열도 남쪽의 시코탄섬, 하보마이 군도, 쿠나시르섬, 이투루프섬에 대한 러시아와 일본 간의 영유권 분쟁을 의미함.

● 러일 간의 쿠릴열도와 사할린 지역 거래

- 러일 간에 이 지역에서 국경이 처음으로 조약으로 확인된 것은 1855년에 체결된 <러일 통호 조약(日露通好條約)>임.
- 이 조약에서 국경은 쿠나시르섬과 우루프섬(得撫島) 사이로 정해짐.
- 1875년 <사할린-쿠릴 교환조약(樺太千島交換條約)>을 체결하여 일본이 쿠릴열도를 러시아로부터 양도받는 대신 러시아는 일본으로부터 사할린을 양도받음.
- 러일전쟁의 결과 체결된 <포츠머스조약>으로 북위 50도 이남의 남사할린이 일본에 양도됨.

[그림 II-31] 홋카이도와 남쿠릴열도/북방4도 주변의 지도



1) 본 항의 내용은 연구 과정에서 이정희·조형진(2022)에 일부 게재되었음.

■ 현대 시기 러일 간의 남쿠릴열도/북방4도 영유권 분쟁

● 일본 패전 이후, 소련(러시아)의 실효 지배

- 소련군이 1945년 8월 28일 이투루프섬에 상륙한 것을 시작으로 9월 1일에 쿠나시르섬과 시코탄섬, 9월 3일에는 하보마이제도를 차례로 점령
- 소련은 1946년 2월 2일 소연방 최고회의 간부회 명령으로 남사할린 및 쿠릴열도를 1945년 9월 20일로 소급해 국유화를 선언
- 소련은 동 조치 이후, 남쿠릴열도/북방4도에 거주하고 있던 일본인 주민 1만 7,291명 전원을 1947~1949년까지 홋카이도로 강제 이주시킴.
- 이로써 남쿠릴열도/북방4도는 소련의 실효지배 하에 들어감.

● 소련과 일본의 영유권 주장

- 소련은 <알타협정>과 <포츠담선언>에서 대일 참전의 조건으로 승전 후에 남사할린과 그에 인접한 모든 도서 반환 및 쿠릴열도의 양도가 협정과 선언에 명기되어 있다고 주장
- 1951년 9월 8일 조인된 <샌프란시스코강화조약>의 제2장 영역 제2조 c항에 “일본국은 쿠릴열도 및 일본국이 1905년 9월 5일 포츠머스조약의 결과로서 주권을 획득한 사할린의 일부 및 이곳과 근접하는 제도(諸島)에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다.”고 규정
- 일본은 이 조항이 이들 영토가 어느 나라에 귀속되어 있는지 규정되어 있지 않고, 쿠릴열도의 우루프섬 이서의 남쿠릴열도/북방4도는 포함되어 있지 않다고 주장
- 소련은 <샌프란시스코강화조약>의 영토조항과 미국 및 영국 주도로 추진된 조약 초안에 불만을 가져 서명 참가를 거부
- 남쿠릴열도/북방4도 영유권 문제는 양국 간 교섭으로 해결되어야 할 과제로 남게 됨.

● 1956년 10월 19일 <소일공동선언>의 반환 논의

- 소련이 남쿠릴열도/북방4도 중에서 홋카이도와 가장 가깝게 위치한 하보마이제도와 시코탄섬 등 두 개의 섬을 인도하지만, 양국 간의 평화조약 체결이 전제조건임.

1956년 10월 19일 <소일공동선언>의 주요 내용

제1조 양국 간의 전쟁 상태의 종료

제2조 외교 및 영사 관계의 회복을 규정

.....

제9조 남쿠릴열도/북방4도 영토에 대한 규정

“일본국 및 소연방사회주의공화국은 양국 간의 정상적인 외교관계가 회복된 후 평화조약의 체결에 관한 교섭을 계속할 것에 동의한다. 소연방사회주의공화국은 일본국의 이익을 고려하여 하보마이군도 및 시코탄섬을 일본국에 인도하는 것에 동의한다. 다만, 이들 모든 도서는 일본국과 소연방사회주의공화국의 평화조약이 체결된 후에 현실적으로 인도되는 것으로 한다.”

- <미일안전보장조약>이 1960년 6월 20일 체결: 소련은 주일 미군이 소련과 중국을 목표로 하고 있다는 점을 들어 두 섬의 인도를 재고하게 됨.

● 냉전 해체 이후의 평화조약 논의와 남쿠릴열도/북방4도 영토분쟁

- 1993년 10월 13일 러일 정상의 <도쿄선언>에서 “양국은 에토로후섬(이투루프섬), 쿠나시리섬(쿠나시르섬), 하보마이군도(하보마이제도) 및 시코탄섬에 대한 문제를 역사적 및 법적 사실에 입각하여, 그리고 양국의 합의하에 작성된 제 문서 및 법과 정의의 원칙을 기초로 하여 해결함으로써 평화조약을 조기에 체결하도록 계속 교섭하여 양국 관계를 완전히 정상화 해야 한다.”고 선언
- 1997년 11월 러일 정상은 <크라스노야르스크 합의>를 통해 <도쿄선언> 이행을 재차 확인
- 2016년 12월 러일 정상은 남쿠릴열도/북방4도에서의 공동경제활동을 위한 협의 개시에 합의
- 이후 일본 실사단이 현지에서 공동 경제활동의 가능성을 점검하고, 과거 남쿠릴열도/북방4도에서 거주했던 일본인들의 고향 방문이 진행됨.
- 하지만 러시아는 남쿠릴열도/북방4도 영토문제를 <미일안보조약> 체결 이후 확인한 대로 안보 문제로 인식: 남쿠릴열도/북방4도를 미일 동맹에 대항하는 전략방어의 최전선으로 규정하고 군사거점화를 진행

2) <소일 어업조약>의 체결과 어업 협력의 개시

● 1956년 5월 14일 양국 사이에 <소일 어업조약> 체결

- 원래의 명칭은 <북서태평양의 공해상의 어업에 관한 일본국과 소련방사회주의공화국 간의 조약>
- 제1조 1항: 적용되는 어업 구역으로 동해, 오호츠크해, 베링해를 포함한 북서태평양의 모든 수역을 규정
- 해당 구역에는 영해가 배제됨으로써 실질적으로 공해만이 포함됨.
- 소련이 실효지배하고 있던 남쿠릴열도/북방4도의 12해리는 배제됨.
- 제12조 2항: “이 조약의 어떠한 규정도 영해의 범위 및 어업관할권에 관한 제약국의 입장에 어떠한 영향도 주지 않는다.”고 규정
- ‘북서태평양 소일어업위원회’를 설치하고 매년 적어도 1회 이상 회의를 개최하도록 규정

● 제1차 어업위원회 개최와 결정 사항

- 1957년 2월 15일부터 4월 6일까지 도쿄에서 제1차 위원회를 개최
- ‘소일 어업위원회 공동성명’(원래의 명칭은 북서태평양에 있어 어업에 관한 소일위원회의 공동선언)을 발표

‘소일 어업위원회 공동성명’의 내용

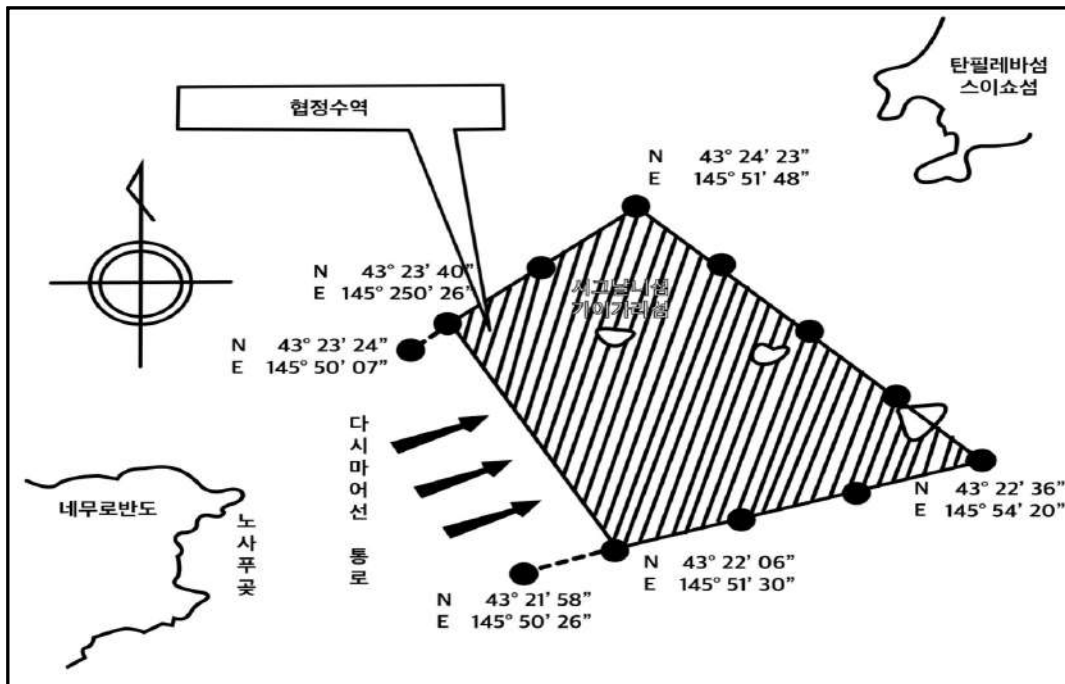
- ① 연어의 연간 총어획량은 10만 톤으로 한다.
- ② 1957년 오호츠크해의 공해상 연어 어획은 1만 3,000톤을 넘지 않고, 두 개 선단에 의해 이뤄져야 한다.
- ③ 홍송어 자원 보호를 위해 7월 20일 이후에는 어로를 중지한다.
- ④ 작은 청어의 혼합 어획은 1개 어선, 한 번의 항해에서 모든 어획량의 10%를 초과하지 않도록 해야 한다.
- ⑤ 암컷 게 및 어린 게의 혼합 어획은 어망 1반(反) 당 평균 0.5mm를 초과하지 않도록 한다.
- ⑥ 북위 48도 이남의 일부 조약 구역에 있어 이동 어구에 의한 어업의 금지구역은 연안에서 20해리로 하고, 그 이외의 구역에서는 해안에서 40해리로 한다.

3) <시그날니섬/가이가라섬 다시마 협정>의 체결

■ <시그날니섬/가이가라섬 다시마 협정>의 체결과 의의

- 1963년 6월 10일 <시그날니섬/가이가라섬 구역에 있어 다시마의 일본의 채취에 관한 대일본수산회와 소련방 국민경제회의 부속어업 국가위원회 간의 협정> 체결
 - 일본 정부가 아니라 일본의 민간 수산단체인 대일본수산회와 소련 정부 간의 민간 협정
 - 이 협정은 협정 수역 범위를 가이가라섬 주변으로 규정하고 채취 수산물을 다시마로 한정
 - 남쿠릴열도/북방4도 영토문제를 보류한 상태로 양국 간 체결된 최초의 민간 어업협정

[그림 II-32] 시그날니섬/가이가라섬 주변의 다시마 채취 수역



출처: 村上友章(2012), p. 94를 근거로 재구성.

- 협정의 내용
 - 협정 수역은 홋카이도 네무로반도 북동쪽의 시그날니섬/가이가라섬 주변
 - 여기는 6월 1일부터 9월 30일까지로 규정
 - 조업 척수는 300척 이내
 - 일본측이 채취료로 1척당 1만 2,000엔을 지불
 - 어선의 선장과 승조원은 대일본수산회가 발급하는 증명서를 소지
 - 조업 구역 내에서는 소련의 법률에 따라야 하며, 위반할 경우는 채취권을 상실

■ 협정의 진행 과정

● 협정의 시행과 조업

- 1963년 6월 19일 본격적으로 시작
- 첫째의 조업 허가 척수는 300척
- 1척당 1만 2,000엔의 채취료가 징수되어, 총 360만 엔을 소련에 지불
- 1963년 일본 어선의 다시마 생산량 1,195톤, 생산액 1억 4,312.5만 엔
- 일본의 입장에서 360만 엔의 채취료를 지불하고 40배에 달하는 다시마를 채취
- 1969년에 조업 허가 척수가 330척으로 증가하고, 1척당 채취권료는 그대로 1만 2,000엔을 유지

● 1963년 협정의 폐기

- 소련이 1977년 2월 24일에 3월 1일부터 200해리 어업전관구역 설정을 발표하면서 위기에 직면
- 소련은 3월 26일 이 문제와 관련한 양국 협의에서 기존의 민간 협정을 정부 간 협정으로 바꿔 일원화하고, 소련 어업성의 허가증이 없으면 조업을 할 수 없다고 선언
- 일본은 소련이 주장하는 정부 간 협정과 소련 정부에 의한 조업허가증 발급은 남쿠릴열도/북방4도 영유권 문제와 직결되는 것이었기 때문에 수용하지 않음.
- 결국 1963년의 다시마 협정이 효력을 상실하고, 1977년 6월부터 다시마 어로가 중단

● 소련과 일본의 재교섭과 협정의 타결

- 1979년 4월 홋카이도수산회가 주도하여 소련측과 재교섭
- 소련측이 협정문에 ① 일본 지명인 가이가라섬이 아니라 러시아어의 시그날니섬으로 기재할 것, ② 일본 어선은 소련측이 발급하는 허가증을 휴대할 것, ③ 규칙을 위반할 경우는 소련의 법률에 근거한 재판에 의해 처벌된다는 점을 주장
- 협상이 교착되면서 1977~1980년까지 다시마 어로는 여전히 중단
- 1981년 8월 17일부터 24일까지 여섯 차례의 교섭을 통해 겨우 타결
- 타결의 배경에는 소련을 둘러싼 불리한 국제정치적 환경이 작용: 1979년 12월 소련군에 의한 아프가니스탄 침공, 1980년 1월 미국의 대 소련 곡물수출금지와 모스크바 하계올림픽 보이콧 등
- 소련은 국제정치적 난국을 타개하기 위해 일본에 양보

● 1981년 협정의 내용

- 1981년 8월 25일 일반사단법인 홋카이도수산회와 소련 정부 간의 새로운 민간협정인 〈시그날니섬/가이가라섬 다시마 채취 협정〉이 체결
- 정식 명칭은 〈일본 어민의 다시마 채취에 관한 홋카이도수산회와 소련방사회주의공화국 어업성 간의 협정〉
- 1961년과 1981년의 협정 사이에는 차이점이 있음.
- 기존에는 시그날니섬과 가이가라섬 명칭이 병기되었지만, 이번 협정에서는 위도와 경도로 표기
- 채취권의 상실 사항을 규정한 제6조가 1963년 협정에는 협정문 속에 있었지만, 1981년 협정에서는 부속서로 이동

- 채취권을 취소하는 주체를 명기하지 않고 그냥 규정 위반을 하면 채취권을 상실한다고 규정
- 채취권료는 1척당 기존의 1만 2,000엔에서 2만 엔으로 인상

■ 1981년 협정의 시행과 조업

● 협정의 시행과 조업

- 1981년 체결된 연도의 조업 척수는 330척, 채취권료는 6,600만 엔
- 조업 척수는 1983년 375척으로 증가하여 2004년까지 유지됨.
- 소연방이 해체된 1991년 이후에도 1981년 협정이 러시아 정부에 계승되어 그대로 본 협정에 근거하여 조업 조건이 결정됨.
- 조업 기간은 6월 1일부터 9월 30일까지의 4개월간이며, 매년 4~5월에 그해의 채취량과 채취 권료의 교섭이 이루어짐.
- 다시마 협정에 의한 다시마 채취 어선의 척수는 2005년부터 기존의 375척에서 281척으로 감소했으며, 이후 지속적으로 감소하여 2020년에는 233척까지 감소

● 채취료와 어업자재 공여

- 채취권료는 최대 1억 2,400만 엔에서 2020년에는 9,084만 엔으로 감소
- 1963년부터 2020년까지 총 54회의 다시마 채취 어로가 이뤄져 연평균 321척의 일본 어선이 조업하고, 연평균 7,761만 엔의 채취료를 지불
- 2010년부터 2015년까지의 기자재 공여는 매년 350만 엔
- 기자재 공여는 현금이 아니라 일본의 어업 관련 기자재를 현물로 공여
- 코로나19 발생 이후에도 당사자 간에는 영상회의가 개최되어 조업조건이 정해짐
- 55회차에 해당하는 2021년의 다시마 채취는 6월 2일, 231척의 일본 어선이 출항하여 9월 말 까지 다시마 채취 조업을 지속

4) 〈남쿠릴열도/북방4도 주변 수역 조업틀 협정〉의 체결

■ 협정의 체결과 내용

● 1998년 2월 21일 〈남쿠릴열도/북방4도 주변 수역 조업틀 협정〉 체결

- 협정의 원래 명칭은 〈일본국 정부와 러시아 연방정부 간의 해양생물자원에 대한 조업 분야에 서의 협력 관련 약간의 사항에 관한 협정〉
- 남쿠릴열도/북방4도 주변 수역에서 일본 어선의 조업을 허용한다는 내용

〈남쿠릴열도/북방4도 주변 수역 조업틀 협정〉 제 1조

양 정부는 이 협정으로 정해지는 것에 의해 이투루프섬/에토로후섬, 쿠나시르섬/쿠나시리섬, 시코탄섬 및 하보마이제도/하보마이군도 주변의 부표에 표시되는 위도 및 경도의 점을 순차로 연결하는 측지선으로 둘러싸인 수역에서 일본국의 어선에 의한 생물자원에 대한 조업을 실시하기 위해, 또한 당해 수역의 생물자원의 보존, 합리적 이용 및 재생산을 위해 협력한다.

- 제2조: 어업 조건에 대해 양국의 단체가 합의하여 양해각서에 따라 시행하고, 일본측이 조업에 대한 대가를 지불하도록 규정
- 제4조: 양국 정부는 매년 1회 어업 조건과 생물자원 보호와 관련하여 문제를 협의한다고 규정
- 제5조: 이 협정의 실시와 관련해 일본 정부 수산청, 해안보안청과 러시아 정부의 농업식량성, 국경경비청 간의 연락을 촉진하도록 규정
- 제6조: 다시마 협정에서는 볼 수 없었던 조항으로 다시마 협정에 규정되어 있던 조업 위반 규정과 처벌 조항이 없다는 점이 특징임.

〈남쿠릴열도/북방4도 주변 수역 조업협 협정〉 제 6조

이 협정, 이 협정에 따라 행해지는 활동 및 이 협정의 실시를 위한 조치 및 이와 관련된 어떠한 활동 및 조치도 상호 관계에서의 제 문제에 대해 어느 정부의 입장 및 견해를 손상하는 것으로 간주해서는 안된다.

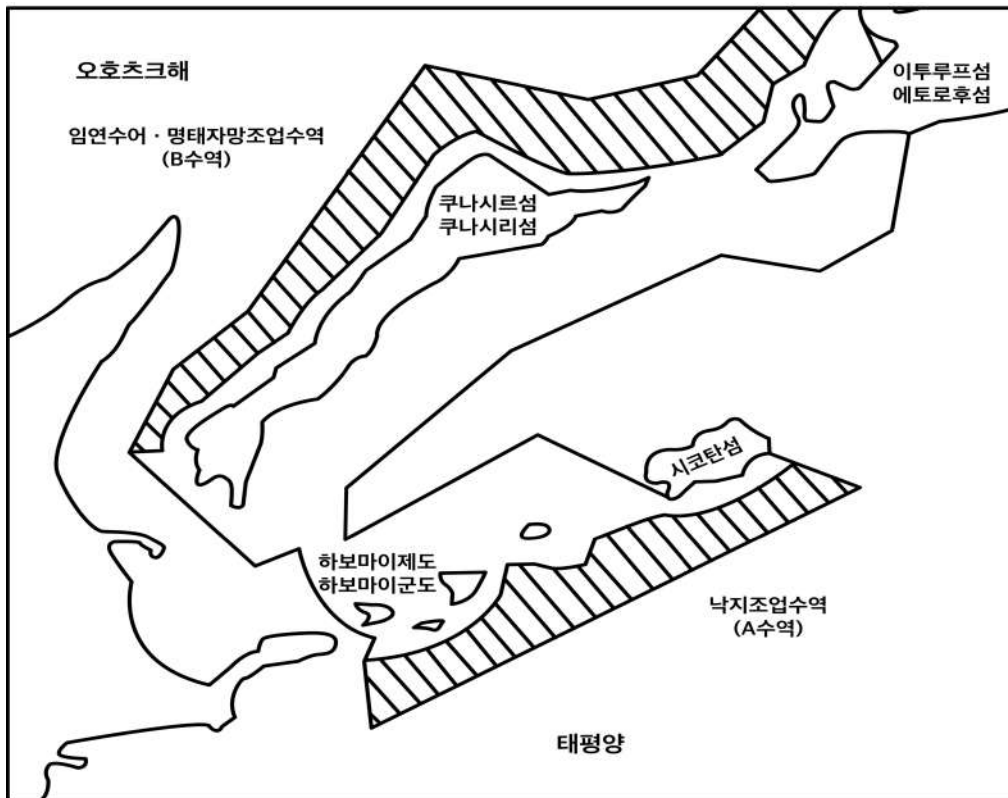
- 제7조: 협정의 유효기간을 3년으로 규정

■ 협정의 시행과 조업

● 협력금 및 기자재 공여

- 일본측은 동 수역에서 어업을 하는 대신, 러시아측에 어족 자원보호를 위한 협력금을 지불하고, 추가로 홋카이도수산회가 1,500만 엔 상당의 기자재를 공여
- 1998년 5월 21일, 구체적인 조업내용과 관련된 양해각서가 러시아 연방 농업식량성 및 러시아 연방 국경경비대청과 홋카이도수산회 간에 교환되면서 같은 해 10월 1일부터 조업을 개시
- 구체적인 조업 조건은 매년 홋카이도수산회와 러시아 연방 어업국가위원회 및 국경경비대청 사이에 교환되는 양해각서로 결정
- 조업의 운용은 홋카이도수산회의 자주적인 관리로 이뤄지고, 결정된 조업 조건 및 조업 수역 등이 각 어협에 통보됨.
- 본 협정에 근거하여 조업하고 있는 어업협동조합은 라우스정(羅臼町)의 라우스어협, 네무로시의 네무로어협, 하보마이어협, 오치이시어협(落石漁協)의 4개 어협임.
- 조업 시기는 2021년의 경우, 명태의 어기가 1월 1일부터 3월 15일까지, 임연수어는 9월 16일부터 12월 31일까지, 문어는 1월 1일부터 1월 31일까지, 10월 16일부터 12월 31일까지임.
- 각 어협 별로 수역이 할당되어 A수역에서는 네무로어협, 하보마이어협, 오치이시어협이 문어 어업을 하고, B수역에서는 라우스어협 소속의 어선이 임연수어와 명태의 자망어업을 했음.

[그림 11-33] 〈남쿠릴열도/북방4도 주변 수역 조업틀 협정〉에 따른 일본 어선의 조업 수역



출처: 根室市水産經濟部水産振興課 編(2021)을 근거로 재구성.

● 2021년의 조업 조건

- 2007년의 어획 할당량이 2,180톤이었는데, 동 수준이 계속 유지됨.
- 2021년에는 2020년에 비해 3톤이 적은 2,177톤으로 결정
- 조업이 허가된 어선은 48척으로 줄곧 이 수준을 유지
- 일본측은 남쿠릴열도/북방4도 주변 해역에서의 조업의 대가로 매년 2,130만 엔의 협력금을 러시아측에 지불하고, 이와 별개로 현금이 아닌 어업 기자재를 2,110만 엔 매년 공여

5) 〈소일 연근해 어업협정〉의 체결

▣ 러일 연근해 관련 각종 어업협정의 체결

● 1977년 5월 27일 〈소일어업잠정협정〉의 체결

- 정식 명칭은 〈북서태평양의 소련사회주의공화국의 연근해에 있어 1977년의 어업에 관한 일본국 정부와 소련사회주의공화국정부 간의 협정〉
- 동 협정은 기본적으로 소련의 200해리 어업수역 내에서 일본 어선에 대한 조업 허가와 조업 조건을 설정한 내용
- 동 협정의 서문은 “일본국 국민 및 어선이 북서태평양의 소련사회주의공화국의 연근해에서 전

- 통적으로 어업에 종사해 온 것을 고려”하여 체결했다는 것을 밝히고 있음.
- 제5조는 소련 정부가 일본인 어선에 대해 허가증을 발급하는 것을 규정
 - 협정의 부속서는 일본 정부 기관이 소련측 정부 기관에 허가증 신청을 하도록 했으며, 만약 일본 어선이 준수해야 할 규정을 위반할 경우는 해당 어선에 발급된 허가증의 효력을 취소하도록 함.
 - 허가를 받은 일본 어선은 어업일지를 작성할 의무가 부과됨.

● 1977년 8월 4일 〈소일어업잠정협정〉의 체결

- 소련의 어선에 의한 일본의 200해리 어업수역 내에서의 어업활동을 허용하는 어업협정
- 원래의 명칭은 〈일본국 연근해에 있어 1977년의 어업에 관한 일본국 정부와 소련사회주의공화국 정부 간의 협정〉
- 동 어업협정의 서문에는 5월 27일의 〈소일어업잠정협정〉과 “소련사회주의공화국의 국민 및 어선이 일본국의 연근해에서 전통적으로 어업에 종사해 온 것을 고려”해 이 협정을 체결하게 되었다고 밝힘.
- 협정 및 부속서의 내용은 〈소일어업잠정협정〉 및 그 부속서와 동일

● 1978년 4월 21일 〈소일어업협력협정〉 체결

- 원래의 명칭은 〈어업분야의 협력에 관한 일본국 정부와 소련사회주의공화국 정부 간의 협정〉
- 동 협정의 제1조는 “어업 분야에 있어 호혜적 협력을 발전시키는 것”이라고 밝히고 있음.
- 두 잠정협정과 〈소일어업협력협정〉의 발효와 함께 1978년의 어획할당량이 설정됨.
- 일본 200해리 수역 내에서 소련 어선에 허용된 어획할당량은 65만 톤, 소련 200해리 수역 내 일본 어선에 허용된 어획할당량은 85만 톤임.
- 1979년 일본 어선에 허용된 어획할당량은 전년에 비해 10만 톤이 감소한 75만 톤으로 이후 양국의 어선에게 허용된 어획할당량은 1983년까지 동 수준을 유지함.

■ 〈소일 연근해 어업협정〉의 체결과 내용

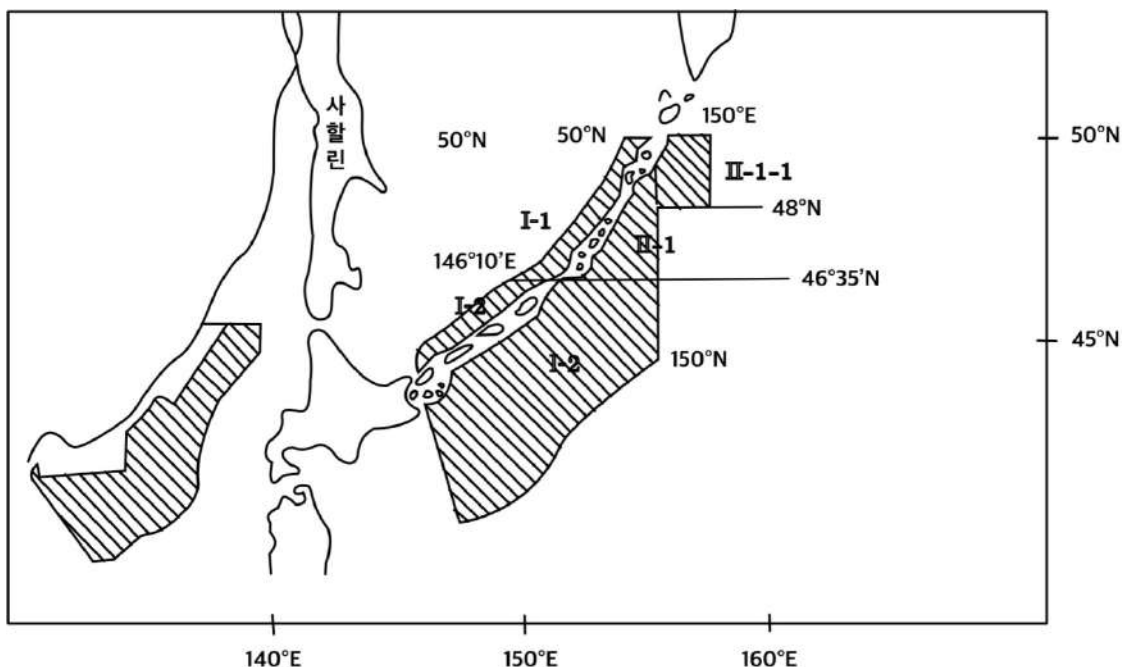
● 1984년 11월 12일의 체결 경위와 내용

- 상기의 두 잠정협정은 어디까지나 잠정적인 협정에 불과
- 일본측이 정식협정 체결을 소련측에 요구하여 1984년 11월 12일에 1977년에 체결된 2개의 잠정협정을 일원화하는데 합의함.
- 〈소일 연근해 어업협정〉을 체결하고, 12월 14일 발효
- 동 협정에는 어업위원회의 설치, 허가증의 신청, 해역 내에서의 규제조치 등이 포함됨.
- 어업위원회는 1984년 12월 도쿄에서 제1회 위원회가 개최되어 소련측이 일본측의 어획할당량 삭감을 요구: 1985년의 어획할당량은 양국의 동일 할당량으로 결정됨.
- 조업 허가증 교부는 일본 어선이 러시아 200해리 수역에서 조업할 경우, 일본 수산청이 러시아 수산청에 일본 어선에 대한 허가증 발급을 신청하고 러시아 수산청이 허가증을 발급
- 제7조는 “이 협정의 어떤 규정도 해양법의 모든 문제에 대해서도, 상호 관계에 있어 모든 문제에 대해서도 어느 계약국 정부의 입장 또는 견해를 손상하는 것으로 간주해서는 안 된다.”고 규정

● 일본측의 입어로 지불

- 조업구역은 I-1구역은 쿠릴열도(오호츠크해 북쪽), I-2구역은 쿠릴열도(오호츠크해 남쪽), II-1구역·II-1-1구역·II-2구역은 쿠릴열도(태평양 남쪽), V구역은 동해에 위치
- 일본측은 제3차 어업위원회에서 공동 입어를 동등하게 20만 톤으로 하는 대신, 입어료를 지불하는 유상의 할당량을 확보하자고 제의하여 수용됨.
- 1986년 유상 틀에서의 할당량은 10만 톤, 입어료는 12억 9,000만 엔임.
- 이후 공동 입어의 할당량과 유상 할당량이 1990년대에 지속적으로 하락하여 2007년 공동입어 할당량은 5만 1,297톤, 무상 할당량은 6,024톤(2억 3,080만 엔)임.

[그림 II-34] <소일 연근해 어업협정>에 따른 러시아 및 일본 어선의 조업 수역



출처: 根室市水産經濟部水産振興課 編(2021)을 근거로 재구성.

● 코로나19 발생 이후의 상황

- 제37회 어업위원회는 2020년 11월 30일부터 12월 9일까지 영상회의로 개최됨.
- 일본측은 수산청 자원관리부장을 단장으로 외무성, 수산청, 홋카이도청, 그리고 어업단체 관계자가 참석
- 러시아측은 연방어업청 부장관을 단장으로 외무성, 연방어업청, 연방보안청국경경비국의 관계자가 참석
- 협의 결과 결정된 구체적인 어업 조건: 러시아 200해리 수역에서 일본 어선의 조업조건은 상호입어 할당량이 9만 톤으로 2019년과 동일
- 주요 어종별 할당량은 꽁치 7만 927.4톤, 오징어 5,814.25톤, 대구 810톤으로 2019년 할당량과 동일
- 입어 가능한 일본 어선은 2019년의 592척에서 감소한 585척
- 일본측은 유상 할당량에 대한 '협력금' 명목으로 할당량에 따라 대가를 러시아측에 매년 지불: 2010년은 3억 7,400만 엔, 2014년은 6억 1,800만 엔, 2019년은 7억 871.5만 엔

- 협력금은 해당 수역의 어족자원 관리의 명목으로 현금이 아니라 시험기기 등을 공여
- 이러한 협력금은 홋카이도 어민으로 구성된 각 어업단체가 지불
- 러시아 200해리 해역에서 일본 어민의 어획량이 감소하면서 어업 경영이 악화되고 있음.
- 이러한 애로사항을 제36회 어업위원회에서 일본측이 제기하여 러시아측이 수용함으로써 2020년에는 협력금을 지불하지 않았음.

6) 시사점

- 형식상의 전쟁 상태가 지속되는 상황에서도 어업 협력을 지속적으로 확대
 - 남쿠릴열도/북방4도의 경우, 1963년 시그날니섬/가이agara섬의 주변의 다시마로 한정된 협력을 1998년 남쿠릴열도/북방4도 주변 수역의 어업 전반으로 확대
- 상호보완적인 조건을 활용
 - 소련(러시아)의 부족한 인구와 넓은 어장
 - 일본의 풍부한 어업 인구와 수요, 부족한 어장의 조건이 결합
 - 양자가 모두 자신의 취약점을 인정하고 상대방의 이익을 보장하면서 상호협력의 이익을 쟁취
 - 서해의 남북의 인구 격차와 어업 조건과도 유사
- 실용적이고 단계적인 협력 확대
 - 첨예한 갈등 요소를 우선은 보류하고 협력을 진행: 양자의 합의가 불가능한 영해 분쟁의 발생과 악화를 회피하기 위해 정부의 입장과 견해에 영향을 주지 못한다는 점을 협정에 기재
 - 점진적이고 단계적인 협력 확대: ① 영해가 아닌 공해에 대한 합의, ② 분쟁 해역에서 상호이익이 보장되며 합의가 쉬운 특정 해역의 특정 상품으로부터 합의 도출, ③ 적용 해역과 어종의 확대
 - 상호협력의 경제적 이익을 극대화할 수 있는 품목에 집중하여 소규모 해역으로 국한된 다시마 채취에서 협력을 시작
- 주체와 방식의 유연한 적용: 민간 수산회의 주도적인 역할
 - 〈시그날니섬/가이agara섬 다시마 협정〉에서 일본은 정부가 아닌 민간 수산단체가 협력 주체로 참여
 - 대일본수산회가 1963년 소련의 부속어업 국가위원회라는 정부기구와 협정을 타결하고, 본 협정이 폐기된 이후에는 홋카이도수산회가 주도하여 소련 정부와의 협상을 지속함으로써 1981년 새로운 협정을 도출
 - 민간 대 민간, 정부 대 정부가 아니라, 민간 대 정부라는 협상 주체의 차이를 양자가 실용적으로 수용
 - 1981년 후속 협정에서는 각국의 명칭 대신 위도/경도로 표기하고, 위반 주체 없이 위반 사항만 표기하는 등 분쟁의 소지가 있는 내용에 대하여 유연한 방식을 적용

- 러시아 제재 하에서도 협력 유지: 비포괄적 제재와 민간 협정의 효과
 - 러시아가 크림반도를 병합하고 우크라이나 동부의 분쟁에 개입한 이른바 2014년 ‘유로마이단’ 사건 이후, 미국과 유럽 주도로 러시아에 대한 제재가 지속되는 상황에서도 협력을 유지
 - 러시아가 유엔 안보리 상임이사국이기 때문에 유엔 제재는 없으나 일본을 포함하여 미국, 유럽 연합, 캐나다, 스위스, 리히텐슈타인, 오스트리아, 호주, 노르웨이 등이 광범위하게 러시아 제재에 참여 중임.
 - 러시아에 대한 제재가 북한과 같은 포괄적 제재가 아니라, 특정 기업과 인사에 대한 리스트를 대상으로 시행된다는 점이 협력의 지속을 가능하게 하는 측면이 있음.
 - 국가간 협정이었을 경우, 제재의 대상이 되기 쉬울 수 있으나, 민간 협정이라는 점이 제재와 무관하게 협력이 지속되는 이유 중 하나로 보임.
- 사례 적용의 한계
 - 영토 관련 분쟁과 논쟁이 존재하는 동아시아 국가의 협정인 1999년 한일 어업협정, 2000년 중일 어업협정, 2013년 일본과 타이완의 민간 어업협정 등은 모두 분쟁지역 부근을 공동이용수역(잠정수역)으로 설정하여 양국 어선이 허가제의 원칙에 따라 공동입어한다는 내용임.
 - 러일의 남쿠릴열도/북방4도 관련 어업협정들은 공동이용수역을 설정하지 않고 일본 어선이 입어료를 지불하고 조업을 하는 방식인데, 이는 기본적으로 러시아의 동 지역에 대한 영유권을 실질적으로 인정하는 것임.
 - 군사안보적, 정치사회적 요인으로 상대국의 영유권을 인정하기 어려운 상황에서 그대로 적용하기 어려운 측면이 있다는 점에 주의하면서도 영해 분쟁을 회피하여 다양하고 유연한 방식을 통해 어업 협력을 지속했다는 점은 참고할 만함.

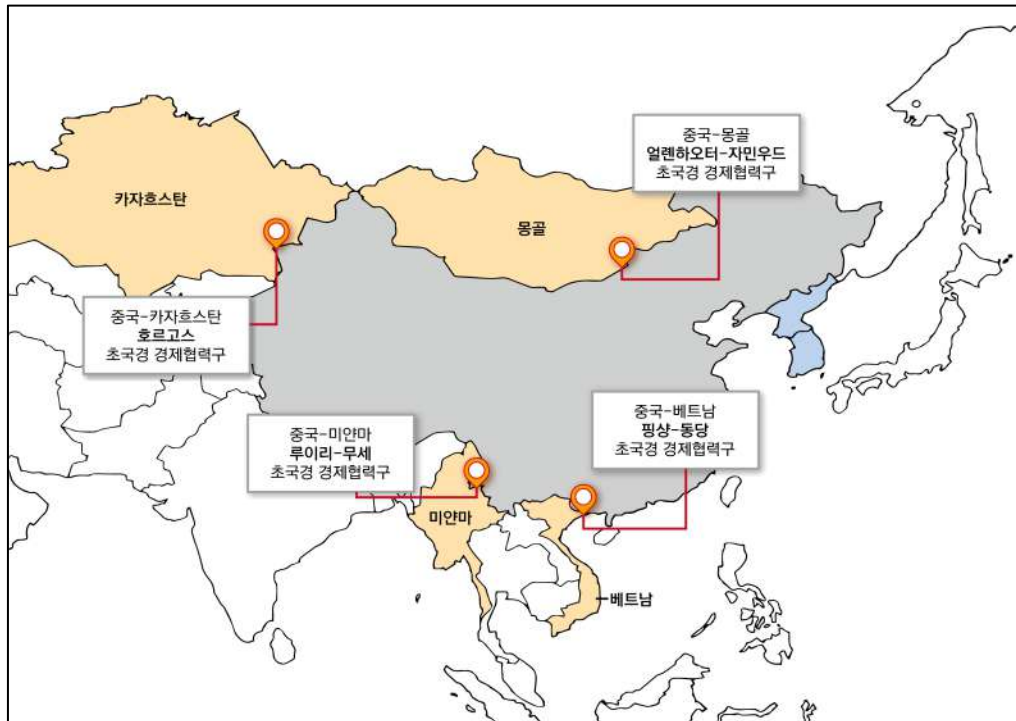
(나) 중국의 초국경 경제협력구 건설

- 중국은 14개 국가와 국경을 접하고 있어 다양한 형태의 접경 협력을 추진해 왔음.²⁾
- 중국은 일대일로 사업의 일환으로 국경을 접하고 있는 카자흐스탄, 몽골, 베트남, 미얀마, 라오스 등의 국가와 ‘초국경 경제협력구(跨境經濟合作區)’를 추진하고 있음.
 - 초국경 경제협력구는 중국과 국경을 마주하고 있는 국가와 경제무역 및 투자를 확대하기 위해 국경 인근에 일정 구역을 지정하여 협력을 추진하는 특수 경제지대임.
 - 중국의 접경지역 관련 협력구는 초국경 경제협력구, 변경경제협력구 등이 있는데 변경경제협력구는 접경지역 경제발전을 도모하기 위해 중국 내 조성한 협력구인데 반해 초국경 경제협력구는 국경을 사이에 두고 양측 공간을 할당하여 공동 설립한 경제협력 공간이라는 점에서 상이
 - 초국경 경제협력구는 중국이 일대일로를 추진하면서 본격적으로 접경국가들과 협력을 추진하는 방식으로 정책적으로 강조해 오고 있으며 실제로 일대일로 6대 경제회랑 사업 중 하나인 중-몽-러 경제회랑의 합의문에서도 명시된 사업임.

2) 본 항의 이하 내용은 이현주(국토연구원)의 원고 보완 및 자문을 통해 연구진이 재구성하였음.

- 초국경 경제협력구는 인접한 양국가간의 경제협력모델로서 향후 남북접경지역 협력에도 많은 시사점을 줄 수 있음

[그림 II-35] 중국의 주요 초국경 경제협력구 위치



1) 중국-카자흐스탄 호르고스 초국경 경제협력구

- 중국-카자흐스탄 호르고스 초국경 경제협력구 건설은 2004년에 국제변경협력센터 조성에 대한 양측의 기본합의가 이루어졌으며 이듬해인 2005년에 구체적인 개발에 관한 협정을 통해 본격적으로 조성되었음.
 - 호르고스는 중국과 카자흐스탄을 포함한 중앙아시아, 유럽으로 이어지는 교두보로, 중국의 '일대일로'와 카자흐스탄의 '누를리-줄(광명의 길)' 추진에 있어 중요한 협력거점임.
 - 2006년 국무원 정식 비준에 따라 중국측 3.43km², 카자흐스탄측 2.17km²를 포함해 총 5.6km² 면적에 달하는 국제변경협력센터가 조성: 무역협상, 상품전시·판매, 보관·운송, 호텔·레스토랑, 상업서비스 시설, 금융서비스, 무역박람회 등의 기능이 포함
 - 호르고스 초국경 경제협력구는 중국측 2012년, 카자흐스탄측 2017년에 각각 운영을 개시함으로써 중국이 추진하는 초국경 경제협력구 중 최초이자 대표적인 사례임.
 - 현재는 코로나-19로 인해 중국측만 개방되어 운영되고 있음.

[그림 II-36] 호르고스 초국경 경제협력구 전경



- 초국경 경제협력구 건설 협력 이후 양국의 무역, 금융, 관광 분야에서 경제적 성과를 보이고 있음.
 - 2017년 기준 호르고스 세관의 통관무역액은 약 386억 위안으로 전년도 동기 대비 61% 증가, 같은 해 세관의 통관 화물량은 106.3만 톤으로 전년도 동기대비 58% 증가
 - 중국 최초의 역외 인민폐 금융업무 실험지
 - 국제변경협력센터내 기업에 대한 금융특혜 제공: 국경 밖에서 직접 용자 가능, 용자금액 무제한 등
 - 중국 5대 상업은행이 협력센터 내 영업 중
 - 중국과 카자흐스탄 양측 여행객의 관광 및 면세 쇼핑 활동 확대
 - 코로나19 발생 전인 2019년 기준으로 호르고스 초국경 경제협력구의 국제변경협력센터 안에 있는 카자흐스탄측 협력센터의 주말 방문객수가 카자흐스탄인 3천~4천명, 중국인 4천~5천명에 달할 정도로 교류가 활발히 이루어졌음.
- 초국경 경제 협력구 건설은 양국의 개발역량 차이, 조율 기제 부재, 개발구의 척박한 자연조건 등으로 인해 개발의 불균형이 초래되는 측면도 있음.
 - 적극적인 투자를 추진하고 있는 중국에 비해, 카자흐스탄은 국내 제도적 기반 미비, 추진 주체 변경, 자원 부족 등으로 여전히 개발이 지체
 - 양측 부지 개발과 관리운영을 종합적으로 관리하고 조율하는 기제 부재
 - 중국-카자흐스탄 변경의 대부분이 산악, 사막, 척박한 기후 조건으로 도시 발전을 위한 인구 유입에 한계

2) 중국-몽골 얼렌하오터-자민우드 초국경 경제협력구

- 중국-몽골 얼렌하오터-자민우드 초국경 경제협력구는 2014년 8월 시진핑주석의 몽골 방문 이후 구체적으로 추진되기 시작
 - 얼렌하오터는 중국의 대몽골 개방의 최대 교두보로서 얼렌하오터-자민우드 초국경 경제협력구는 양국의 대외전략인 '일대일로'와 '초원의 길'이라는 대외전략이 교차되는 공간임.
 - 양국은 2014년 '중국과 몽골의 전면적 전략 파트너 관계 발전에 관한 공동선언'과 '중몽 경제협

- 력구 건설에 관한 MOU'에 서명함으로써 초국경 경제협력구 논의를 시작하였고 2016년 5월에 몽골 울란바토르에서 「얼렌하오터-자민우드 중몽 초국경 경제협력구 공동 총체방안」에 공식서명
- 초국경 경제협력구는 중국측과 몽골측 각각 9km²를 포함하여 총 18km²의 면적에 국제무역, 물류·창고, 전자상거래, 관광 및 금융서비스 등을 통합하는 협력구로 조성

- 초국경 협력구 건설 협력 이후 자민우드와 얼렌하오터 지역의 인프라 건설과 양국 수출입액 증가 등의 성과를 보임.
 - 중국 얼렌하오터측은 2019년까지 1억 2,600만 달러 규모의 7개 공장 건설을 계획하고 추진
 - 몽골 자민우드측은 중국의 약 5,000만 달러 규모의 소프트론(연성차관)을 통해 기본 생활 인프라 시설 1단계를 완성: 자민우드 전체 면적의 약 31%에 해당
 - 2020년 7월에는 몽골정부, 아시아개발은행(ADB)과 함께 인프라 및 관련 시설 건설사업에 관한 차관협정을 체결
 - 협력구 개발 과정에서 얼렌하오터 세관 수출입액은 2015년 177.6억 위안에서 2017년 205억 위안으로 약 15.5% 증가했으며, 화물량은 2015년 1,403만 톤에서 2017년 1,503만 톤으로 약 7.1% 증가함.
- 초국경 경제협력구 건설은 제도적 여건과 자원 부족 및 효과적인 관리운영 체제 미비가 문제로 지적되고 있음.
 - 초국경 경제협력구 내의 검역, 교통, 통상, 분쟁해결 등 다양한 포괄하는 관리운영 체제 미비
 - 몽골측 소관부처의 잦은 변경 등 내부 제도적 여건 미비, 자원부족 등 개발역량의 한계
 - 얼렌하오터와 자민우드 두 지역 모두 양국서 경제발전 수준이 낮고 제조업과 서비스업 기반이 부족한 곳이어서 자체적인 지역발전 역량이 부족

3) 중국-베트남 핑샹-동당 초국경 경제협력구

- 중국-베트남 핑샹-동당 초국경 경제협력구 건설은 양국 지역 간 교류를 통해 시작되어 국가급 프로젝트로 발전하였으나, 아직 양국 정부에 의해 완전히 승인되지는 못하였음.
 - 중국 핑샹시와 베트남 동당현의 국경지대에 조성되고 있는 핑샹-동당 초국경 경제협력구는 중국과 아세안을 잇는 관문이자 對동남아 일대일로 구상의 핵심지임.
 - 베트남은 중국과의 경제협력을 통해 경제성장 동력을 창출하고자 동기를 가짐.
 - 핑샹-동당 초국경 경제협력구 건설에 관한 논의는 2007년 중국 광시좡족자치구와 베트남 랑손성 간 「중국-베트남 변경 초국경 경제협력구 건설 MOU」 체결을 통해 본격적으로 시작
 - 2013년 리커창 총리의 베트남 방문 시, 중국-베트남 초국경 경제협력구 건설에 관한 MOU 체결하면서 국가급 프로젝트로 승격하고, 2017년 양국간 '초국경 경제협력구 건설 가속화 관련 MOU'가 추가 체결되면서 협력구 조성 논의가 본격화됨.
 - 다만 2019년 현재 초국경 경제협력구는 양국 정부에 의해 완전히 승인되지 않았기 때문에 공식적으로 작동되고 있지는 않음.

- 초국경 협력구 건설 협력 이후, 국경 통관의 간소화, 전자 상거래, 협력구 내 위안화 결제 확대 등의 변화가 나타남.
 - 2007년 양국 지방간 MOU 체결 시 양측이 국경선과 인접한 부지를 각각 8.5km²씩 할당하여 건설하기로 합의
 - 베트남 정부가 2008년 총리령으로 랑송-동당 국경경제구 승인
 - 2018년 기준, 국제화물운송 전용통로를 통해 매일 국경을 드나드는 차량이 800~1,200여대에 달하며, 전자통관시스템 설치로 차량 통관 시간 대폭 감소
 - 평양시는 중국에서 가장 빠르게 스마트화되고 있는 변경지역 가운데 하나이며, 종합보세구가 위치한 이점을 살려 전자상거래와 연관된 위안화 결제가 광시성 내에서 가장 활발
- 초국경 경제협력구 건설은 양국간의 적극성의 차이, 관리 메커니즘의 부족 및 국민정서 등이 문제로 지적되고 있음.
 - 중국은 중앙정부와 지방정부가 모두 적극적인데 비해, 베트남은 지방정부는 지역개발에 적극적이나 중앙정부는 비교적 신중한 입장을 견지
 - 산업 및 세관에 대한 감독, 분쟁해결 등 구체적인 사안에 대한 관리 메커니즘 부족
 - 중국-베트남 협력에 대한 베트남의 부정적 국민 정서도 초국경 경제협력구 건설의 걸림돌로 작용

4) 중국-미얀마 루이리-무세 초국경 경제협력구

- 중국-미얀마 루이리-무세 초국경 경제협력구 건설 협력은 중국 윈난성 정부의 제안으로 시작
 - 중국 루이리시는 윈난성 서부에 위치한 국경도시로 미얀마의 무세와 마주하며, 방글라데시-중국-인도-미얀마 경제회랑을 지나는 접점에 위치하여 전략적 중요성을 가짐.
 - 미얀마도 중국과의 협력을 통해 서남부 미개발 지역에서 기술전수 및 인프라 개발을 기대하고 있음.
 - 2017년 5월 중국 리커창 총리와 미얀마 아웅산 수치 국가자문역이 '초국경 경제협력구에 관한 MOU'를 체결하면서 협력구 개발논의가 본격화
 - 개발구는 면적 64.29km², 핵심구역 1개, 부대 구역 3개, 확장구역 1개, 즉 '1+3+1'의 5개 구역으로 계획
- 초국경 경제협력구 건설 협력 이후 양국의 무역, 투자, 전자상거래 분야에서 성과를 보이고 있음.
 - 2011~2017년 기간 동안의 루이리와 완평 2개 세관의 무역규모가 지속적으로 증가, 수출입 화물량 외에도 출입국 인력과 차량 수도 상승세를 유지
 - 윈난성과 루이리시는 주도적으로 산업단지를 조성하여 2016년 루이리시는 연 생산 15만대 규모의 베이치(北汽) 자동차와 연 생산 100만대 규모의 인상(銀翔) 오토바이 생산기지 등을 조성하였으며, 핸드폰과 가전제품 생산기지도 조성
 - 2016년 루이리시에서 중-미얀마 초국경 전자상거래 산업단지 착공(투자액 8.5억 위안)하여 중

-미얀마 국경무역 및 산업 발전 기대

- 초국경 경제협력구 건설은 법체계 미비, 베트남 내 반중 정서, 미얀마 국내 정세 등이 문제로 지적되고 있음.
 - 미얀마와의 초국경 경제협력구는 두 지방정부간 체결된 「우호도시관계협약서」 외에는 초국경 경제협력구에 관한 계획이 마련되어 있지 않음.
 - 중국-미얀마 경제회랑에 따른 환경오염(수자원) 문제, 환경생태 오염에 대한 우려 등 중국 투자에 대한 부정적 여론 존재
 - 미얀마 국내 정세의 불안정으로 국경무역의 리스크 존재

5) 시사점

- 여기서 검토한 중국의 4개 초국경 경제협력구는 모두 양국의 발전전략과 밀접하게 연관되어 있는 사업으로서 정책적 중요성을 가지며 철도 또는 도로 수송노선을 기반으로 오랜 기간 양측의 교역과 교류의 중심지 역할을 해 왔다는 점에서 공통점을 가짐.
- 4개 초국경 경제협력구 중에서 중-카자흐스탄 초국경 경제협력구를 제외하면 기본적인 합의 이후 실제 조성에 이르기까지 상당히 오랜 시간이 소요되거나 조성 과정에서 많은 문제점이 드러남.
 - 영토주권과 관계된 특수성, 양측을 아우르는 통합적 메커니즘의 부재, 상대국가의 자원 부족, 중국에 대한 불안과 불신, 제도적 불균형 등이 주요하게 작용
 - 특히 초국경 경제협력구의 중국과 상대국가측의 개발 불균형이 4개 사례지역에서 공통적으로 드러나고 있듯이, 초국경 경제협력구를 큰 틀에서 균형적이고 통합적인 개발 및 관리운영을 조율할 수 있는 메커니즘 부재와 관계됨.
- 중앙 및 접경지역 지자체간 긴밀한 협조 체제 필요
 - 앞서 사례들에서 볼 수 있듯이 지방정부간 협력이 이루어져도 중앙정부의 승인이 이루어지지 않거나, 중앙정부간 합의를 통해 추진되어도 각측 지방정부의 적극적인 추진 의지가 없을 경우에는 협력구 개발에 지장을 초래하고 있는 것으로 나타나 중앙정부와 지방정부간 긴밀한 협력이 매우 중요함을 시사
- 남북 경제특구의 발전된 형태로 참고 가능
 - 남북 경제특구 논의는 북한과 인접한 남측 지역을 대상으로 주로 논의되었으나, 중장기적으로 남북 합의가 이루어질 수 있다면 중국 초국경 경제협력구 사례와 같이 국경을 사이에 두고 남북 양측이 공간을 제공하여 협력하는 방안도 고려할 수 있음.
 - 남북 접경 주민과 기업의 자유로운 상거래를 전제하는 형태이기 때문에 상당히 높은 협력 수준을 필요로 함.

- 북중 접경지역에서 한중 공동투자, 국제 개발협력 등을 통한 남북중 초국경 경제협력구 조성을 검토 가능
 - 초국경 경제협력구는 중국의 접경 협력기제 중 상당한 자본이 필요한 형태로 몽골의 자우민드 사례에서 보듯이 중국의 재원과 함께 다자개발은행이 참여
 - 남·북·중 협의가 된다면 다국적, 다자적 개발협력의 대표적 사례로서 활용 가능함.
 - 중국이 14차 5개년 계획(2021~2025년)에서 초국경 경제협력구 사업을 일대일로 대외개방의 주요 플랫폼으로 지속적으로 추진할 방침을 밝히고, 그동안 소외되었던 동북 지역의 일대일로 활성화를 천명한 만큼, 북중 접경지역에서 한중 양자의 공동투자를 통한 초국경 경제협력구 사업을 추진해 볼 수 있음.
 - ※ 다만 현재로서는 코로나19가 여전히 접경지역 협력에 장애요인으로 작용하기 때문에 기존의 직접교류를 통한 변경무역, 관광, 쇼핑 등의 방식에서 초국경 전자상거래, 고도화된 방역 및 검역시스템을 갖춘 물류 유통 위주의 비대면 분야 협력이 중심이 될 것으로 전망됨.
 - 남북 협의가 어려운 경우, 라진-하산 프로젝트에서 한국이 러시아의 라손콘트란스에 간접 투자한 방식처럼 북중 협력에 한국이 간접적으로 참여하는 방식도 가능함.
 - 자본이 풍부한 중국은 한국의 간접 참여에 대한 유인이 러시아보다 적지만, 중국도 북한 리스크에 대한 부담 때문에 한국의 참여를 거부하지는 않을 것임.

(다) 동아시아 바깥의 사례들

1) 미국-멕시코 접경지역 트윈시티 사례

- 개요
 - 미국과 멕시코 국경지대의 트윈시티(twin city)는 국경지대에 짝을 이루며 마주한 두 도시를 지칭함.
 - 미국과 멕시코 국경의 트윈시티는 국경의 장벽이 유지되면서 사람의 출입을 통제하고 있지만, 국경을 넘는 경제협력은 활발히 진행됨.
 - 미국과 멕시코의 대표적 트윈시티는 샌디에이고(San Diego)-티후아나(Tijuana)임.
 - 미국 국경도시는 서비스의 고용 성장이 두드러지고 멕시코 국경도시는 제조업이 발전해 유기적인 분업 관계를 형성함.
- 배경
 - 미국-멕시코 접경지역의 트윈시티화는 1964년 해외자본 유치를 위한 멕시코의 국경지역 산업화프로그램(BIP)에 의해 본격화됨.
 - 멕시코 정부는 접경지역을 산업화하고 미국으로의 인구 유출을 제지하고자 완제품 조립 및 가공에 필요한 원자재, 부품, 장비 등의 수입에 대한 무관세 정책인 마킬라도라(Maquiladora) 프로그램을 운영함. 마킬라도라는 해외자본이 소유하고 관리하는 조립 및 가공공장을 지칭함.
 - 1966년 바하 캘리포니아(Baja California)주의 티후아나(Tijuana)와 치와와(Chihuahua)주의 시우다드 후아레스(Ciudad Juarez)에 마킬라도라가 처음으로 들어섬. 이를 통해 미국 등 선진

국의 기업들이 멕시코에 공장을 설립하여, 원부자재는 미국 등에서 수입하고 멕시코에서는 조립 및 가공을 하여 최종재를 수출하는 방식의 분업관계를 형성함.

● 발전

- 북미자유무역협정(NAFTA)이 체결된 이후에는 멕시코 경제에 대한 마킬라도라의 기여도가 더욱 증가하여, 국내총생산 중 석유 다음으로 비중이 높은 산업으로 발전함.
- 1990년에 멕시코 정부는 마킬라도라 프로그램을 수출을 위한 일시적 수입프로그램(Temporary Importation Program for Exportation)으로 확장함. 이는 마킬라도라 외 멕시코 공장들이 가공품을 재수출한다는 조건하에 마킬라도라와 마찬가지로 원자재, 기계, 포장재 등을 무관세로 수입할 수 있도록 허용하는 프로그램임.
- 이를 통해 멕시코의 중부와 남부에 위치한 공장들도 가격경쟁력을 확보할 수 있도록 지원함.

● 양국의 이익

- 마킬라도라 프로그램 초기에 미국의 자본으로 노동집약적인 산업의 제조 및 가공공장이 멕시코 측 접경지역에 세워짐. 근접한 해외생산기지 설립은 미국 산업의 가격경쟁력을 향상시켰고, 생산기지 이전에 따른 미국의 실업현상을 최소화함. 미국 측 접경지역은 제조업 고용이 감소한 반면, 수송, 금융, 보험, 부동산 서비스업 고용이 증가함.
- 이와 더불어 북미자유무역협정 등의 추진은 마킬라도라 프로그램의 경제성장 및 고용유발 효과를 증폭시킴. 1990년대 중반부터 멕시코 전역에서 접경지역으로 사람들이 몰려듦. 마킬라도라 프로그램이 시작된 1965년 공장 12개, 취업자 3000명 규모에서 2012년에는 공장 5055개, 취업자 2백만 명으로 산업규모가 크게 성장함.
- 멕시코의 미국에 대한 수출은 1993년 399억 달러에서 2018년 3465억달러로 증가했음. 멕시코 내 해외 직접투자 중 미국자본은 1994년 170억 달러에서 2017년 1097억 달러로 증가했음. 멕시코 내 해외 직접투자는 미국의 비중이 88.4%로 압도적으로 높음.
 - 미국-멕시코 경제는 긴밀하게 결합되었으며 접경지역은 서로 유기적 연관성을 가지게 됨.

● 유발효과

- 초기에는 단순 수출 임가공 산업에 한정되어 있던 마킬라도라 프로그램이 북미자유무역협정 체결 이후 자동차, 전자제품, 컴퓨터 등 고부가가치 제품 생산으로 산업구조가 고도화됨. 그리고 시간이 지남에 따라 초국경 교류 협력 대상이 접경지역 일부 도시에서 내륙의 주요 도시로까지 확산되는 경향이 나타남.
- 접경지역이 미국 샌디에이고는 관광, 정보통신, 항공우주, 생명공학, 생물의학 등 첨단기술산업이 성장함. 주요 수출품목은 전자부품, 컴퓨터, 운송장비 등 첨단기술 산업 제품임. 반면 티후아나는 미국에서 원자재와 중간재를 수입하여 멕시코 공장에서 제조 및 가공하여 최종재를 다시 무국으로 수출하는 방식으로 제조업이 성장함. 제조업의 성장은 무역업과 서비스업의 발전을 추동함.
- 접경지역은 취업기회의 확대 등 이점으로 인구가 지속적으로 증가함. 2000년부터 2010년까지 멕시코 전체 연평균 인구성장률이 1.52%인데 반하여 접경지역 주의 성장률은 1.94%로 상당한 차이를 보임.
- 1998년부터 2016년까지 티후아나에서 샌디에이고로 월경하는 사람의 수는 연평균 51.7백만

명으로 조사되었는데, 미국-멕시코 접경지역 사람들은 출퇴근, 쇼핑, 친구 및 친척방문 등의 목적으로 국경을 넘음.

2) 페루와 볼리비아 협력 사례

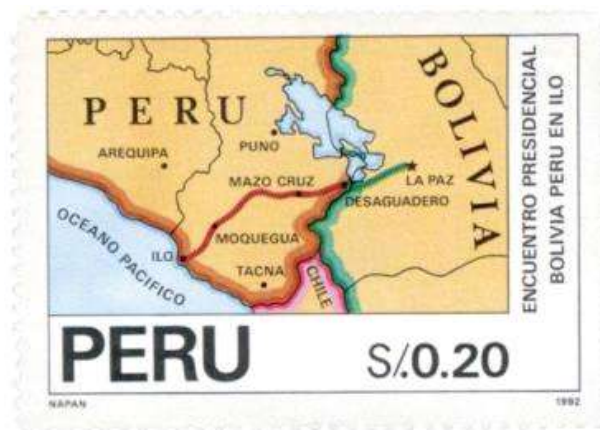
● 역사적 배경: 칠레와의 전쟁

- 페루와 볼리비아는 독립 이후 1836년부터 1839년까지 연합국가를 형성하기도 했음.
- 칠레와의 태평양 전쟁(1879~1883년)에서는 양국이 비밀 군사 동맹을 맺고 칠레와 전쟁을 벌임. 그러나 전쟁에서 패하여 1884년 강화조약을 맺고 칠레는 페루 영토였던 아리카(Arica)를 포함한 타라파카(Tarapaca) 지역을 병합하고, 볼리비아 영토였던 안토파가스타(Antofagasta)와 칼라마(Calama)를 포함한 아타카마(Atacama) 지역을 차지함.
- 칠레와의 전쟁으로 볼리비아는 오랫동안 내륙국가로 존재함.
- 1928년 칠레는 페루에게 타크나(Tacna) 지방을 돌려주면서 타라파카와 아리카 지역의 영유권을 페루에게 인정받음. 그러나 볼리비아와는 안토파가스타주 영유권 분쟁이 지속되었으며, 2015년 국제사법재판소에서 칠레에 유리한 판결이 내려짐.

● 볼리비아의 페루 항구에 대한 접근

- 페루와 볼리비아는 관계를 돈독히 맺어가고 있음. 예를 들어 수시로 정상회담과 양국 합동 각료회의를 개최하는 등 양국 간 협력 강화 방안을 위해 노력 중임. 합동 각료회의는 2015년 6월 최초로 개최되었는데, 지금까지 총 6차례 개최되었음.
- 이러한 노력의 일환으로 1992년 1월 24일 페루 정부는 볼리비아 선적들이 일로(Ilo) 항구를 이용할 수 있도록 99년간 장기임대함. 이로써 볼리비아는 100여 년 만에 바다에 직접 접근할 수 있게 됨.
- 이후에도 볼리비아가 일로 항구를 편리하게 이용할 수 있도록 양국 간의 지속적인 노력이 진행되고 있음.

[그림 II-37] 1991년 일로 항구에서 개최된 페루-볼리비아 정상회담 기념우표



● 최근 페루와 볼리비아의 협력 심화

- 양국은 2000년대 초 국경 간 통합 지역(ZIF)을 설립하고, 통합 행동 계획 페루-볼리비아(PAIPB)를 마련함. 양국의 대통령은 정기적인 회담을 개최하며, 실무그룹이 실행 및 평가를 담당함.
- 양국은 천연가스 대량생산 촉진, 시골 지역 전력 공급망 강화, LPG 가격을 상대국에 우호적으로 조정, 제도권 광산업 확대를 위해 상호 협력함.
- 또한 양국을 잇는 천연가스 파이프라인 건설을 위한 예비조사 시작했으며, 푸티나-볼리비아 국경 도로 포장, 초국적 수자원의 보존과 통합적 이용, 석유 및 가스 분야의 전략적 협력을 추진함.
- 2016년 페루와 볼리비아 정부는 오염으로 위기에 처한 티티카카 호(Lake Titicaca)의 보호를 위한 쌍무 정책 협약을 체결함.
- 2018년 4월에는 국경도시 데사과데로(Desaguadero)에 양국 국경 서비스 센터를 설립하여 사람들의 이동 및 양국의 대외 무역을 촉진
- 이와 더불어 대서양과 태평양을 철도로 연결하는 100억달러 규모의 초대형 프로젝트인 '바이오-오션 통합 회랑'을 추진하고 있음.
- 관광 분야에서는 쿠스코-푸노-코파카바나-라 파스 잉카 노선의 초국적 협력을 추진함.
- 2021년 페드로 카스티요(Pedro Castillo) 페루 대통령과 루이스 아르체(Luis Arce) 볼리비아 대통령의 정상회담에서, 카스티요 대통령은 일로 항구 이용시 볼리비아 기업이 불편을 느끼지 않도록 최대한 배려하여, 내륙 국가인 볼리비아가 바다로 쉽게 진출할 수 있도록 지원할 것이라 밝힘.

3) 홍해 해양평화공원의 사례

● 개요

- 홍해해양평화공원(Red Sea Marine Peace Park, RSMPP)은 해양·연안접경을 대상으로 한 최초의 해양평화공원임.
- 지역적으로는 중동지역 분쟁 및 갈등의 중심인 아카바만에 형성되어 있으며, 요르단과 이스라엘이 공동으로 협력하고 있음.
- 아카바만 북부의 해안선 41km를 공유하고 있는 이스라엘(14km)과 요르단(27km)은 아프리카, 아시아, 유럽으로 연결되는 지정학적으로 중요한 예일라트(Eilat)와 아카바(Aquba)라는 도시가 입지해 있고, 두 도시 모두 관광과 항만을 기반으로 한 유사한 경제구조를 가지고 있음.

● 배경

- 아카바만은 이스라엘과 요르단 간의 접경지역에 위치하고 있어 경제적·군사적 측면에서 그 이용가치를 둘러싸고 갈등이 심하였음.
- 홍해해양평화공원은 1994년 이스라엘과 요르단이 맺은 평화협정의 산물임. 양국은 인접 해면인 아카바만의 군 병력을 철수시키고, 항행의 안전과 자유를 보장하며, 관광증진을 위한 공동 협력과 해양 생태환경의 보전을 합의함.
- 홍해 해양평화공원은 중동평화협상의 상징적 공동협력 사업으로 평화정착과 호혜적 경제협력의

의미도 있지만, 아카바만의 산호 서식지에 대한 공동의 환경보호 프로젝트로서 중요한 의미가 있음.

● 법률적 지원

- 아카바만의 해양평화공원은 1996년 1월 채택된 아카바-에일라트 특별협약을 통해 구체화됨.
- 먼저 홍해 해양평화공원의 지리적 범위(보호대상 산호 서식처)를 지정하였고, 산호 생태계 관리를 위한 양국 협력 원칙의 조사연구계획 수립과 조사·연구에 국제연구기관의 참여를 강조하고 있음.
- 또한 이러한 협력관리에 법제도 개정 및 보완 프로그램을 공동으로 정비·개발하는 내용을 담고 있음. 지역발전 부문은 지역경제 및 국가경제를 활성화하는 것으로 ‘양국 특별경제구역(Bi-national Special Economic Zone)’을 설치·운영하는 것을 주요 골자로 함.

● 관광산업 증진

- 해양평화공원은 산호초를 이용한 관광산업을 적극 개발하여 아카바와 에일라트의 지역경제를 활성화시키고, 그 성과를 주변 지역으로 확산시키는 방식을 채택하고 있음.
- 에일라트와 아카바의 주력산업인 관광산업은 주로 연안을 따라 발달해 있는데, 에일라트에는 46개의 호텔, 아카바에는 34개의 호텔이 있음. 아카바만은 산호, 어류 등 다양하고 풍부한 생태계를 보유하고 있으며, 상대적으로 온화한 기후 등 천혜의 자연조건으로 세계적인 스쿠버다이빙의 장소가 되었음.

● 평화의 증진

- 평화부문은 환경보호와 지역발전에서 이루어진 공동협력 성과를 바탕으로 양국 간 경제 협력관계 증진뿐만 아니라 평화정착에 기여하는 것임.
- 즉 양국의 긴밀한 협조와 공존을 위한 노력은 향후 아카바만 인근의 분쟁을 방지하기 위한 안전장치로 작용할 수 있을 것으로 기대함.

4) 분단시기 서독과 동독 도시 간 자매결연

● 독일 통일의 초석이 된 동서독 지방정부 사이의 교류

- 통일 전 동독-서독 도시 간 자매결연은 1989년 통일의 초석이 됨. 이러한 자매결연은 2차 세계대전이 끝나고 서독이 과거 적군이었던 프랑스나 영국의 도시들과 맺었던 자매결연 프로그램을 모델로 함.
- 당시 동독 정부는 자매결연을 통해 서독과의 접촉빈도가 높아지면 그들의 내적 구조가 붕괴·해될 수 있다는 위험성을 알고 있었음.
- 그러나 동독 지도자들은 서독 측의 평화적 노력을 완전히 차단할 수가 없었고, 동독의 정치권이 국제사회로부터 외교적 노력을 인정받으려는 의도에서 자매결연을 추진함.

● 1980년대 이전까지 정체된 관계

- 2차 대전 이후 서독은 할슈타인(Halstein) 원칙에 따라 하나의 독일 원칙으로 동독을 인정하지 않았고, 다른 국가들에게 동독과의 외교적 교류와 접촉을 금지할 것을 주장하여 동독을 외교적으로 고립시키려 하였기에 동독과 서독 사이에 교류와 접촉은 거의 없었음.
- 동독은 국가적 차원의 외교적 승인이 서독에 의해 봉쇄되자 대안으로 다른 서방국가들과 지방 자치단체 차원에서 자매결연을 맺고자 시도함.
- 1967년까지 동독은 프랑스의 16개 도시와 이탈리아의 1개 도시, 세네갈의 1개 도시와 자매결연을 맺었음.

● 빌리 브란트의 동방정책 이후의 변화

- 이전과 달리 오히려 서독 측에서 동서독 주민 간 접촉을 도모하며, 자매결연을 통한 도시 간 접촉을 장려함.
- 그러나 서독의 수도 본에 주재하고 있던 동독 외무성 상주대표부가 전제조건을 제시함으로써 자매결연은 앞으로 나아가지 못함.
- 동독이 요구한 전제조건은 동독 주민에 대한 독자적인 국적인 인정, 동독 인민의회와 서독 의회의 공식적인 접촉 개시, 중앙구 동독 폭력행위 기록 보존소 폐지, 상주대표부의 대사관으로 승격, 국제법에 따른 엘베강 유역의 국경 확정이었음.

● 미·소 화해 분위기와 자매결연의 진전

- 1985년 가을 소련이 서독의 도시들과 도시 자매결연을 맺는다고 발표하였고, 80년대 후반 들어 미·소 간 군축협상의 재개와 함께 화해 분위기가 조성됨.
- 이에 1985년 11월 서독 자를란트 주지사 라폰테인과 동독 호네커 서기장이 회동을 갖고, 최초로 서독 자를란트 주의 자르로니스와 동독의 아이젠휘텐슈타트 사이에 도시 자매결연을 체결할 것을 공표함. 이후 1986년 4월 최초로 서독의 자르로니스시와 동독의 아이젠휘텐슈타트가 자매결연을 맺음.
- 라폰테인과 호네커는 둘 다 자를란트가 고향이었기 때문에 감성적 요인이 작용했고, 동독이 최초의 자매결연 도시로 아이젠휘텐슈타트를 선택한 것은 최초의 ‘사회주의적 주거도시’로 스탈린 도시로 불릴 정도로 대표적인 도시였기 때문임.
- 1986년 4월 최초의 자매결연 이후 1989년 베를린 장벽이 무너질 때까지 98개 도시 간에 자매결연이 성사되었음.

● 구체적 사례: 서독의 호프와 동독의 플라우엔 시(1987년 8월 4일)

- 두 도시는 국경에서 30km밖에 떨어져 있지 않아 이산가족도 많고 분단 이전에는 정치, 경제적으로 밀접한 관계였음.
- 양 도시는 도시 발전사, 양 도시 주민들의 생활을 이해하기 위해 모든 사회 계층 및 사회집단에 속한 주민들의 우호적인 접촉과 만남, 관계를 조직화하고 지원하며, 특히 청소년들 간의 접촉에 중점을 둬.
- 1988년에는 양측 도시에서 거행되는 문화 및 체육행사에 관해 정기적으로 정보를 제공하며, 양측 도시가 소장하고 있는 역사적인 문서를 이용하여 각 도시, 지역사 연구 결과를 상호교환하고, 공표하며, 상대편 지역에 각 도시 특산품을 진열하는 전시관을 설치하고 정보를 제공함.

- 또한, 도시개혁, 도시정비, 주택문제, 유적관리, 상하수 처리시설, 근거리 교통, 보건사회분야를 포함한 도시 서비스 행정, 여가활동, 휴양, 스포츠, 청소년 지원, 예술과 문화, 환경 및 자연보호와 같은 주제에 대해 정기적인 정보 및 의견을 교환함.

● 동서독 양측의 차이

- 양측은 도시 간 자매결연의 형태에는 별 이의가 없었으나, 양측의 지방자치 행정제도가 상이했기 때문에 의사결정 과정에서 양측의 입장이 달랐음.
- 서독은 기본법 28조 2항에 의거, 지방자치단체의 자치행정권이 완전히 보장되어 있기 때문에 모든 의사결정을 자치적으로 할 수 있었음.
- 그러나 동독은 헌법41조에 '중앙의 지도와 계획하에서만' 지방자치단체가 활동할 수 있으며, 당 영도의 원칙과 소위 '민주 집중주의 원칙'에 의거 행정권력이 고도로 중앙집권화되어 지방자치단체는 자치권이 없었음.
- 서독은 도시 간 자매결연을 통해 주민들의 접촉과 왕래를 높여 분단을 극복하고 민족의 단일성을 확보하는 것에 목표를 둬. 그러나 동독은 서독과의 도시 자매결연을 동독의 외교적 승인을 위한 중요한 단계로 간주하였음.
- 서독은 제한받지 않는 기층 주민들의 광범위한 접촉을 원했지만, 동독은 '통제받지 않는 대중들 간의 접촉'을 허용하지 않았으며, 이념으로 무장된 당원을 중심으로 선발하거나, 방문단 사이에 국가보안부 요원을 심어 감시 및 통제하도록 함.
- 서독은 지나치게 지방정부의 자치권에 기대어 연방정부와 지방정부 사이에 소통이 잘 이루어지지 않았음. 내독관계성(우리의 통일부에 대응)은 서독 지방자치단체들이 이미 동독과 접촉을 시도한 이후에 이를 인지한 경우가 많았음.

● 1989년 9월 현재 동독과 체결된 62개 도시 자매결연의 현황 분석 결과

- 동독과 자매결연을 맺은 서독지역 도시 중 사민당이 집권하고 있는 도시가 41개, 기민/기사당이 15개, 자민당이 1개, 기타가 5개로 나타남.
- 동독이 이념적 적대가 덜한 사민당을 선호했다는 것을 알 수 있음.
- 자매결연을 맺는 기준은 다양함.
 - 역사적으로 같은 항구도시이자 한자(Hansa)동맹이었던 관계로 자매결연을 맺은 도시는 뤼벡과 비스마르크, 킬과 스트랄준트, 브레멘과 로스톡
 - 8세기 중엽부터 같은 교구에 속했던 종교적 관계로 맺어진 에어푸르트와 마인츠
 - 2차 대전 중 가장 심하게 파괴되었던 인연으로 맺어진 경우는 함부르크와 드레스덴, 뷔르베르크, 게라, 루드비히사펜과 데사우
 - 대학도시로 대학 간 교류를 근거로 맺어진 경우는 칼스루헤와 할레
- 그러나 상호 공통성에 기초하여 자매결연을 맺은 경우보다 인위적으로 맺은 경우가 더 많았음.

5) 시사점

- 접경 협력의 요인은 상호 간의 필요성이며, 특히 경제적인 이익이 가장 중요함.
 - 미국과 멕시코 접경의 트윈시티는 양국의 경제적 이익이라는 공통된 요소를 이끌어낼 수 있었기에 가능했음. 트윈시티는 양국의 경제적 분업이라는 관계를 통해 발전을 이룰 수 있었음.
 - 그러나 지속적 발전을 위해서는 경제적 분업 관계에서 나아가 양국 간의 자본 투자뿐만 아니라 해외자본의 유치 등으로 확대가 필요함.
 - 발전이 지속됨에 따라 산업의 고도화가 진행되고 그에 맞는 재편이나 업그레이드가 수반되어야 함.
 - 이와 더불어 국제레짐의 도움도 필요: 미국과 멕시코 접경의 트윈시티는 NAFTA 체결이 결정적 역할을 함.
- 적대적 국가의 접경 협력을 위해서는 양측의 법률적 지원뿐만 아니라 제 3자의 참여가 필요한 경우가 많음.
 - 홍해 해양평화공원은 중동 평화협정의 결과물로서 양국의 특별협약으로 구체화되었는데, 이와 더불어 미국의 해양대기청과 양국의 대학 등이 참여하여 운영을 돕고 있음.
 - 제 3자의 참여는 양국의 적대적 관계를 완화하고 협력이 지속될 수 있는 기능을 할 수 있음.
- 상대가 결여하고 있으며 절실하게 필요로 하는 분야를 선정해야 함.
 - 볼리비아가 칠레와의 전쟁으로 항구를 상실함으로써 페루와 볼리비아 협력에서 가장 중요한 부분은 해상교통로였음.
 - 페루는 볼리비아에 항구를 제공하고 자원수송로와 교통로를 제공함으로써 양국이 협력을 강화할 수 있는 중요한 모멘텀을 제공함.
 - 동독의 경우 외교적 고립을 벗어나는 것이 절실했으며, 이를 위해 서독과의 도시 간 자매결연이 중요한 수단이 되었음.
- 전방위적 협력의 확대 필요성
 - 경제적 이익이 중요하지만 협력은 전방위적으로 확대할 필요가 있음. 이를 위해 엄격한 상호주의의 적용은 방해가 될 수 있으며, 인내와 포용으로 정책을 지속할 필요가 있음.
 - 동서독 도시 간 자매결연은 초기에 공무원 중심의 접촉이 주류였음. 그러다 점차 건축, 개발, 유적, 행정 등 다방면의 교류로 확대됨.
 - 특히 동독의 공무원들은 서독의 지방자치 경험을 공유받을 수 있었고, 이는 통일 후 자치행정 기반 구축에 큰 기여를 함.
 - 도시 간의 교류는 스포츠, 청소년, 예술, 학술교류 등 사회문화 부문으로까지 확산됨.
 - 동독이 교류를 정치적 목적에 활용하고, 일반 대중들 간의 접촉을 통제하였지만, 서독의 포용적인 자세로 교류가 지속될 수 있었으며, 통일 후의 안정에도 영향을 미침.

6

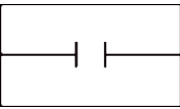
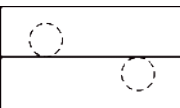
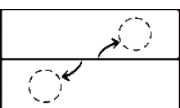
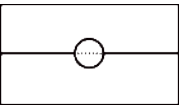
동아시아 초국경 협력의 함의 및 시사점

(가) 접경 협력의 유형화와 단계 모델

● 북한의 접경협력 유형화

- 북중 협력과 중국의 초국경 협력 등의 사례는 남북 접경협력의 단계별 유형에 대한 시사점을 제공함.
- 북한이 중국과의 접경협력에 익숙하다는 점에서 향후 남북 접경협력도 이러한 단계를 따를 가능성이 높음.
- 유형 분류의 기준은 협력의 주체, 규모, 상호성 등과 함께 영토의 공유 여부 등이라고 할 수 있음.

[표 II-16] 북한의 접경협력 유형화

형태	내용 및 특징	사례
	○국경 통과와 이동	○북한의 국경통과지점 ○중국의 통상구
	○자국 영토 내 특별구역 ○주체: 기업	○북한의 공동 관리·개발 경제·무역 지대 ○중국의 변경 경제협력구 ○중국의 변경 소액무역
	○자국 영토 내 특별구역 ○주체: 개인의 상거래 포함	○중국의 변경 호시 - 북한은 개인 거래에 소극적 태도
	○합의에 따라 자국 영토 내에 상호적인 특별구역 설정 ○주체: 기업	○북한의 랍도, 중국의 다타이즈항 간의 북중 해상 변경무역 - 중국 기준으로는 변경 소액무역
	○영토를 공유하는 접경의 특별구역 ○기업과 개인의 일상적인 대규모 상거래	○중국의 초국경 협력구 - 현재 북한 사례는 없음.

● 접경협력의 유형별 단계

- 유형을 협력의 정도에 따라 단계별로 분류할 수도 있으나, 북한의 선호가 중국 등과 다르고 현실의 협력이 단계에 따라 단선적으로 진행되지도 않음.
- 그러나 현재의 북중 협력 등을 살펴보면, 협력의 정도에 따라 기업 → 개인, 일방적인 특별구역 설정 → 합의에 따른 상호적인 특별구역 설정, 개별 영토 → 영토 공유 등으로 단계를 설정할 수 있음.

● 남북 접경협력의 심화 단계

- 위와 같은 내용과 북한의 선호에 따라 남북 접경협력의 심화 단계를 설정할 수 있음.
- 거래 주체: ①기업 → ②개인의 상거래 승인 → ③기업, 개인의 일상적인 대규모 상거래 승인
- 국경: ①국경의 통과와 이동 → ②자국 영토 내의 특별구역 설정 → ③합의를 통한 자국 영토 내의 상호적인 특별구역 설정 → ④영토를 공유하는 접경의 특별구역 설정
- 이제까지 북한은 ①국경의 통과·이동 → ②국의 자본의 국내 투자 → ③기업간 거래 → ④자국 노동자의 국외 파견 등의 접경 협력을 수행했으며, ⑤개인간 거래의 전면 허용 → ⑥특정 지역 내의 자유롭고 일상적인 거래는 아직 실현되지 않음.
- 물론 이 같은 단계 설정은 공식적인 내용에 기반한 모델일 뿐이며, 일례로 상황과 조건에 따라 개인간 거래가 활발히 발생하거나 상대국의 조건에 따라 달라질 수 있음.

● 접경 협력의 다양한 다자적 투자 모델

- 북중 접경지역의 북·중·러 그리고 한국 등의 제 3자가 포함된 접경 협력, 중국의 초국경 협력 구 등은 다양한 투자 모델을 보여줌.
- 이제까지의 경과를 보면, 투자 모델 자체가 협력의 성패를 좌우하지는 않으나 향후 협력에서 고려해야 할 사안임.
- 간접 투자 모형: 라진-하산 프로젝트에서 형식적으로는 북러 협력을 유지하고 한국이 북러 합작기업 라손콘트란스에 대한 투자를 통해 한러 협력으로 간접 참여
- 국제 개발협력: 양국 정부와 아시아개발은행(ADB)이 참여한 중국-몽골 자우민드 초국경 협력 구의 사례처럼 국제 개발은행 등이 참여하는 국제 개발협력 사례
- 다자 협의체를 통한 다자협력 추진: 유엔 산하 유엔개발계획(UNDP)의 지역협력 프로그램인 광역두만강개발계획(GTI)의 사례
- 소지역 다자협력: 접경 협력은 각국의 이해관계 때문에 의외로 삼자의 직접적 협력을 찾기 어려우나, 북·중·러 두만강 접경지역 등에서 한국의 간접 투자 등이 남북 협의를 통해 직접적인 투자로 전환된다면 소규모 지역에 대한 다자협력 추진이 가능

(나) 핵심 사례의 접경 협력에 대한 시사점: 정책, 거버넌스 차원

- 동아시아 접경의 핵심 사례들로부터 도출된 시사점을 [표 17]과 같이 정리될 수 있으며, 다음과 같이 핵심적인 내용을 제시할 수 있음.

● 보편적 가치를 통한 지속성 확보

- 국내의 정세의 변동에 따라 요동치는 단절성, 종속성을 극복
- 지속성을 확보하기 위해서는 접경 지역의 특수성을 인식하면서도 평화, 생태, 인문 등의 보편적 가치를 추구해야 함.
- 남북관계의 특수성으로 인정하면서도 이를 보편 가치 속에서 재배열하려는 노력이 필요함.

● 상향식 거버넌스의 구성

- 중앙정부의 위로부터의 하향식 정책 결정과 집행은 국내외 정세의 변동에 따라 필연적으로 단절적 변화를 초래
- 하향식 거버넌스는 국방, 외교 등 제로섬 성격이 강한 '하이폴리틱스(high politics)'의 영역이 작동하여 손쉽게 적대 관계를 초래
- 지방정부, 시민사회, 기업 등 다양한 행위자들이 정책 결정과 집행에 참여하는 것이 상향식 거버넌스의 핵심이며, 특히 구심점 역할을 하는 지방정부의 권한과 역할이 중요함.
- 상향식 거버넌스는 밑으로부터의 창의성과 자발성 확보에도 유리

● 다자간 거버넌스의 가능성과 한계

- 접경 협력의 지속성을 유지하기 위한 또 다른 기제로서 초국경 다자간 거버넌스, 국제기구 활용이 존재함.
- 다자간 거버넌스, 국제기구 활용도 비정부 행위자를 강력히 통제하는 하향식 거버넌스 구조에 서는 정세 변화에 따라 지속성을 발휘하기 어려움.
- 광역두만강개발계획(GTI)의 미진한 활동에서 보듯이 두만강 중국, 러시아 등 권위주의 강대국이 위치한 동아시아 지역은 다자간 거버넌스가 발전하기 어려운 환경임.
- 최근 미·중 경쟁의 심화, 미·러 갈등의 지속, 중국의 보수화 등 다자간 거버넌스를 위한 국제정세의 조건이 더욱 악화되고 있음.
- 그러나 국가 차원의 갈등과 충돌을 완화하기 위해서라도 지방정부 등 국가 하위행위자들의 다자 협력이 지속적으로 추진될 필요가 상존함.

● 접경 협력의 글로벌 전략, 글로벌 거버넌스를 고려

- 현재의 국제정세에서 단기간 내에 남북관계의 개선이나 북한의 개방을 기대하기 쉽지 않은 상황임.
- 홍콩이 로벌 도시로서 선전을 유인하고 중국에 대해 전시장 역할을 했듯이 국제화, 개방화의 수준을 높여 북한의 참여를 유도하는 글로벌 공간으로서 접경을 재구성하는 것을 고려할 필요가 있음.
- 자본이 풍부한 중국조차도 초국경 경제협력구 건설, 일대일로 이니셔티브 추진에서 제 3자를 적극 참여시켜 정책 추진의 정당성과 보편적 가치를 인정받고자 노력하고 있음.
- 글로벌 전략을 지역의 경제 전략과 결합한다면, 접경 협력의 국내적 정당성을 확보하기도 용이할 수 있음.
- 주민, 지역사회의 참여를 강화하는 상향식 거버넌스에 국제기구, 해외 전문가 등이 참여하는 글로벌 거버넌스 구조를 보충할 수 있으며, 이는 현재의 조건에서 남북 접경협력과 관련하여 해외 자본을 유치하기가 쉽지 않다는 점에서 우선 시도해 볼 수 있는 전략임.
- 다양한 글로벌 행위자의 참여를 통해 현재 접경 지역에 존재하는 통제, 제한 요건들에 대해서도 새로운 담론을 만들 수 있는 가능성이 존재함.
- 미중 경쟁의 심화, 대북 제재의 지속, 북한의 극심한 정책 변동, 개성공단의 폐쇄 사례 등으로 인하여 향후 남북 협력을 위한 자원 확보가 이전보다 어려워질 것으로 보이기 때문에 미래의 투자를 확보하기 위해서도 글로벌 전략이 필요함.
- 후술하듯이 이러한 글로벌 전략의 최대치는 국가 주권의 일정한 양도와 재설정이지만, 이러한

극단적인 변화가 아니더라도 실행가능한 수준과 담론 차원에서도 글로벌 전략을 융합할 필요가 있음.

[표 II-17] 동아시아 접경 핵심 사례의 시사점

	압록강/두만강 접경	진먼다오	홍콩-선전
정책 차원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중국 경유한 남북 교류협력 대비 중국 도시외교 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 중국 지린성(엔지시, 훈춘시)과 자매/우호도시 추진 ※ 단둥은 현재 우호도시 ○ 압록강/두만강 접경 지역의 북한 교류 창구 확인 및 북한 정보 수집 <ul style="list-style-type: none"> - 북중 접경에 공무원 파견, 연수 추진 - 웨이하이 파견 인천시 공무원 임무 확대 ○ 남북 지식 교류협력 대비 <ul style="list-style-type: none"> - 연변대학 등과의 교류 확대 - 우선적으로 한중 지식 교류 협력을 통한 북한의 참여 유도 ○ 호시무역구를 중심으로 단둥 지역에서의 경제 활동 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 냉전 유산의 평화명소화 정책 <ul style="list-style-type: none"> - 평화의 보편성을 통한 정책 지속성 확보 - 냉전 자산을 평화 자산으로 재구성하고 인문역사, 자연생태, 문화산업, 해역경관 등 다양한 자산과 결합 ○ 평화명소화를 통한 백령도, 연평도 등의 세계문화유산 등재 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다양한 접경 정책의 사례 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 통관 제도의 유연성, 변경 지역 주민 신분증, 편리한 차량 번호판 등 ○ 글로벌 도시가 갖는 개혁·개방 유인의 대표적 사례 ○ 접경 지역의 거대 통합 도시권 사례 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 메가리전의 청사진 제공
거버넌스 차원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하향식 거버넌스 <ul style="list-style-type: none"> - 다양한 주체의 부재로 미중 관계 악화, 코로나 국면에서 교류협력의 급격한 감소 ○ 소지역 다자협력의 가능성 <ul style="list-style-type: none"> - 관련국 국익 충돌로 미진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상향식 거버넌스 <ul style="list-style-type: none"> - 교류협력의 국내외 정세에 대한 종속성 극복 - 양안 관계의 악화 속에서 독자적인 교류협력의 지속성 유지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙정부와 독립된 개별적 거버넌스 <ul style="list-style-type: none"> - 특수성이 강하여 현재로서는 적용이 어려움. ○ 글로벌 전략의 대표적 사례
국가주권 재설정 차원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가주권의 절대성, 동질성 지속 <ul style="list-style-type: none"> - 접경 지역의 통제와 관리 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 냉전 시기의 군사화로 경제성장과 민주화가 지체 ○ 탈군사화, 양안 관계의 개선으로 경제발전 달성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가주권과 시민권의 상대적 자율성, 모호성, 유동성 ○ 도시주권을 가진 도시국가에 근접

(다) 주권 재설정 차원

- 본 연구는 접경 협력의 동학을 단순한 거버넌스 차원을 넘어서 주권 재설정 차원으로 해석할 수 있다고 평가함.
- 중앙정부 중심의 국가주권이 갖는 동질성, 순수성이 약화되어 접경 지역에서 주권의 상대적 자율성, 모호성, 유동성이 커질수록 협력과 개방이 심화될 가능성이 높음.

1) 헌장도시(Charter City)

- 국가주권 재설정의 가장 극단적인 사례로 헌장도시가 있음.
 - 헌법(constitution)이 국가주권 차원에서 통치의 기본원리와 국민의 기본권을 보장하는 최고 규범이라면, 헌장도시의 헌장(charter)은 국가가 아닌 도시, 시민이 정한 규범이라는 의미임.
- 헌장도시 개요
 - 노벨경제학상 수상자인 폴 로머(Paul Romer)가 2008년 창안한 개념
 - ※ 연방제 국가인 미국에서 헌장도시는 주(state)의 법률보다 자체 헌장에 따른 통치 체제를 갖춘 도시를 의미하나, 여기서는 로머의 개념에 따른 헌장도시를 의미함.
 - 본래의 개념은 민주적인 선진국 정부가 저발전된 국가의 특정 지역에서 국외 통치권자를 임명하여 소속 개도국의 정치적 영향력으로부터 완전히 독립함으로써 새로운 도시를 건설한다는 계획임.
 - 실질적 형태는 도시 의회에 국외 행위자가 일부 포함되는 것임.
 - 원조만으로 저발전 국가의 빈곤과 저성장을 해결할 수 없으므로 국외 행위자를 통해 기존의 제도와 규칙을 완전히 개혁해야 한다는 주장임.
 - 온두라스, 마다가스카르 등에서 실제로 시행되었으나, 중앙정부의 미진한 권한 이양과 국내 정세의 불안으로 실패함.
 - 홍콩은 상대적으로 독립적인 입법·행정·사법 권한을 갖추어 도시주권을 가진 헌정도시로 인식되기도 함.
- 헌장도시의 실제
 - 예외적 공간의 조성: 도시가 형성되지 않은 영토의 일부
 - 예외적 제도의 조성: 도시 자체의 헌장을 중심으로 다른 지역과 상이한 규범을 구성
 - 국가주권에서 벗어난 행위자의 참여: 국외 행위자, 국제기구 등
- 헌장도시의 건설과 발전 과정
 - (1) 주권 국가가 인구가 적은 저발전 지역의 토지를 헌장도시 지역으로 지정
 - (2) 개발 주체가 토지를 획득하여 인프라를 건설

- (3) 주관 국가와 개발 주체가 공동으로 시 의회를 임명: 의회의 일부는 지역 공동체와 외부 감사 인원에 배정
- (4) 시 의회가 해당 도시의 관련 법규를 제정
- (5) 개발 주체가 개인과 기업에 토지를 임대: 개발 주체는 지대를 얻고, 도시는 경제성장을 획득
- (6) 일자리 창출, 투자 확대의 선순환 구조 확립
- (7) 현장도시의 모범 사례가 다른 도시에서 확산, 모방, 실험됨으로써 주관 국가 전체의 경제성장 달성

2) 현장도시의 적용

- 강한 의미의 현장都市는 저발전국 비도시 지역을 선정하여 선진국의 국외 행위자가 의회 등을 통해 도시 운영에 개입한다는 것으로 한국에 그대로 적용되기는 어려움.
 - 그러나 주권 재설정, 초국적 행위자 참여 등에 대한 문제의식을 공유할 수 있음.
 - 국내외 다양한 행위자의 참여는 협력의 지속성에 도움이 될 수 있음.
 - ※ 개성공단에 남북 이외의 해외기업이 입주했다면, 개성공단이 쉽게 폐쇄되지 않았을 것이라는 견해가 있음.
 - ※ 개성공단의 개성공업지구관리위원회의 운영은 북한이 자신의 일정한 영토 내에서 협의와 조정을 통해 한국의 입법 권한을 어느 정도 인정하며, 국가주권을 재설정한 것이라고 해석할 수도 있음.
- 평화 현장도시의 논거
 - <제5차 국토종합계획(2020~2040)>(2019년 12월 공고)의 비무장지대(DMZ) 국제평화지대화 추진: 생태문화공원, 평화의 길 등 남북 협력사업의 추진을 검토하고 UNESCO 세계유산 공동 등재, 판문점-개성 평화협력지구, 유엔기구와 평화·생태·문화 관련 국제기구 유치, 비무장지대 지뢰제거 등을 통해 국제평화지대로 조성하여 세계적 명소화를 추진
 - <제5차 국토종합계획(2020~2040)>의 수도권 서해평화협력시대 대응: 서해평화협력지대(인천~개성~해주)를 인천경제자유구역청(IFEZ)과 연계하여 남북 공동경제자유구역으로 조성 추진 검토
 - 평화 명소화를 DMZ에 국한하지 않고 서해 5도 등 서해 접경지역으로 확대하여 추진할 필요성이 있음.
 - 특히 DMZ의 평화지대화는 남북의 협력에 좌우될 수밖에 없지만, 인천의 서해 접경지역은 북한의 참여 이전에 한국의 선도적인 독자 추진이 가능
 - 남북 관계에 국한되지 않고 보편적 가치로서의 평화, 생태를 국제적으로 선도하는 현장도시를 추진하여 국제적인 개방과 교류의 기회를 제공함으로써 북한의 참여를 유도
- 인천 지역은 현장도시 적용에 유리한 조건을 갖춘.
 - 강화, 교동 등 도시화가 미진한 지역이 존재하여 지역 선정에 유리
 - 개발과 출입이 자유롭지 않은 접경 지역, 인천경제자유구역 등 도시 내의 비동질적 지역을 운

영한 경험이 존재

- 8개 유엔기구를 비롯한 15개 국제기구가 소재하여 보편적 가치를 지향하는 국외 행위자 유인에 유리

● 평화 현장도시, 평화-생태 현장도시(Peace Charter City) 추진

- 평화, 생태 등 보편적 가치를 전면화함으로써 협력의 지속성 보장
- ‘평화도시 인천’의 하위 개념으로 구성 가능
- 상징적 의미의 ‘평화 현장’ 제정에서 출발하여 실질적 정책 결정권을 대외적으로 개방하고 영역을 확대
- 평화, 생태 등 한정된 영역에서 국제기구, 국제 NGO, 관련 외국인 등이 포함되며 실질적 정책 결정권을 가진 협의체 또는 위원회를 구성
- 일례로 현재 운영되고 있는 평화도시조성 위원회의 위촉직 위원을 국내로 한정하지 않고 국제기구, 외국 국적의 전문가 및 관련자에 일부 개방
- 추가로 한강하구 협의체 신설하여 유사하게 운영 가능: 보편적 가치를 내세우는 다양한 국내외 행위자로 구성된 협의체가 한강하구 남측의 관할권을 가진 유엔사에 대하여 협상력을 제고할 가능성이 있음.
※ 최근 유엔사는 전작권 환수에 대비하여 다국적군 참모부로 조직을 강화하는 재활성화(revitalization)를 추진하고 있는 것으로 알려짐.

● 특정 지역에 현장도시 지위 부여

- 정책 결정과 시민권을 개방한다는 점에서 현장都市는 경제적 우대 조치를 중심으로 하는 ‘경제 특별구역(special economic zone)’ 개념과 다름.
- 접경지역 주민에게 특정 권리가 보장되는 현장都市 시민권을 부여하고 국외 행위자에도 일부 개방: 국가주권의 동질성이 적용되지 않는 ‘안보를 위한 예외’를 ‘평화를 위한 예외’로 전환
- 다양한 국내외 행위자의 구성은 협력의 지속성을 제고하고, 북한 유인의 기회를 제공하며, 대북 제재의 완화 가능성을 높일 수도 있음.
- 남북관계의 경색 상황에서도 국외 행위자를 적극 유입시켜 제도를 정비함으로써 북한의 참여를 예비할 수 있으며, 국내에서 지지 여론을 조성하기에도 유리함.
- 강화 교동 평화산업단지, 인천경제자유구역(IFEZ), 송도 등에 적용 가능

III

서해평화협력지대와 인천

1. 서해평화협력지대의 배경
2. 인천의 남북 교류협력과 서해평화협력지대 추진
3. 지방정부 차원의 남북 교류협력에 대한 평가
4. 대북제재의 현황과 인천의 대응

1

서해평화협력지대의 배경

(가) 서해평화협력지대의 정책적 배경

1) 분쟁의 바다 서해

■ 서해 북방한계선(NLL) 논란

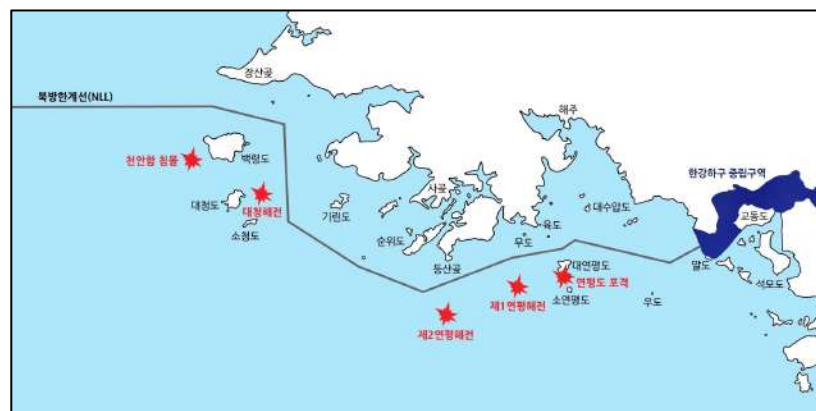
- 1953년 체결한 정전협정에서 육상 군사경계선만 설정하고 해상 군사분계선은 설정하지 않음.
 - “1개의 군사분계선을 확정하고 쌍방이 이 선으로부터 각기 2km씩 후퇴”
 - 정전협정 2조 13항에서 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도 등 서해 5도를 유엔군 관할로 명기하였으나, 해상경계선을 설정하지 않음.
 - 지상은 전투가 발생한 군사접촉선을 중심으로 군사분계선(MDL) 설정
- 북방한계선(NLL) 설정
 - 유엔군이 1953년 8월 30일, 해·공군 초계활동을 한정하기 위해 NLL을 설정한 것으로 알려졌으나, 정확한 설정 시기에 대한 이견도 존재함.
 - 서해 5도와 북한 측 육지의 중간선에 접하는 11개의 좌표를 동해상 육상분계선 동일 위도와 직선으로 연결
 - 당초에는 아군 함정 및 항공기의 북상 항행 방지 목적
 - 해상 경계선이 없음에도 남북 간 무력충돌을 방지하면서 사실상 경계선으로 기능
- 북한의 주장
 - 1973년 12월 1일 군사정전위에서 “서해5도 도서 주변수역은 북한의 관할 수역이며, 이들 도서 자체가 정전협정에 명기된 대로 유엔군 통제에 있음을 인정하나 그 주변수역을 통제하는 북한의 사전승인을 받아서 통항해야 한다”고 주장
 - 1977년 7월 1일 ‘2백해리 경제 수역’ 설정
 - 8월 1일 해상 군사 경계선 일방 선언
 - 1999년 9월 2일 1차 연평해전 직후 ‘조선 서해 해상 군사 분계선’ 선포

■ 남북간 서해상 충돌

- 1999년 6월 15일 제1차 연평해전
 - 6월 7일 연평도 근해에서 북한 경비정 3척이 어선 보호를 명목으로 NLL 침범
 - 6월 15일 북한 경비정 기습 선제사격에 우리 해군 함정 대응사격
 - 북한 해군은 어뢰정 1척 격침, 경비정 4척과 어뢰정 1척 손상, 다수 사상자 발생

- 2002년 6월 29일 제2차 연평해전
 - 북방한계선 남방 해상에서 북한이 선제사격, 우리 대응 사격
 - 북한 경비정 1척 대파, 30여명 사상자 발생, 우리 고속정 참수리호 침몰, 6명 전사, 18명 부상
- 2009년 11월 10일 대청해전
 - 북한 경비정, 어선단속을 명분으로 북방한계선을 넘은 어선의 뒤를 따라 남하
 - 우리 측 교전규칙에 따라 경고사격, 북한 경비정 직접사격에 우리 대응 사격
- 2010년 3월 26일 천안함 침몰
 - 백령도 인근 해상에서 천안함(초계함)이 어뢰 공격으로 침몰, 46명 전사
- 2010년 11월 23일 연평도 포격
 - 북한이 연평군에 170여 발 포사격, 우리 K-9 자주포 대응 사격, 민간인 2명 사망, 군인 2명 전사

[그림 III-1] 남북의 서해상 충돌



2) 서해 충돌 방지를 위한 합의의 전개

- 남북한 최초의 정상회담인 2000년 6.15 이후, 남북 간 교류협력 본격화와 함께 군사 충돌위험 해소를 위한 대화와 노력을 시작
 - 2004년 2월 3~6일 제13차 남북장관급회담에서 군사적 긴장완화를 위한 쌍방 군사당국자회담 개최 합의
- 서해 분쟁 관련 군사회담 개최 및 합의사항
 - 2004년 5월 금강산에서 1차 남북 장성급회담 시작
 - 서해상에서의 우발적 충돌 방지 조치와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거 합의

[표 III-1] 서해 분쟁 관련 남북 군사회담

구분	일자	장소	주요 협의/합의 내용
1차 장성급회담	2004. 5.26.	금강산	서해상에서 우발적 충돌방지 조치와 군사분계선지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거 관련 협의
2차 장성급회담	2004. 6.3.~6.4.	설악산	「서해상에서 우발적 충돌방지 조치와 군사분계선지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」 채택·발효
21차 군사실무회담	2004. 6.10.~6.12.	개성	「서해상에서 우발적 충돌방지 조치와 군사분계선지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」의 부속합의서 채택·발효
3차 장성급회담	2006. 3.2.~3.3.	판문점 통일각	우리측, 서해 해상에서의 충돌방지문제, 공동어로 수역 문제 제기 북측, 서해 해상경계선 재설정 문제를 제기
4차 장성급회담	2006. 5.16.~5.18.	판문점 평화집	우리측, 서해 해상경계선 문제와 관련, 기본합의서대로 NLL 존중·준수와 군사분야 합의사항 전면적 이행 촉구 북측, 근본문제인 서해 해상경계선 재설정 문제 우선 해결 요구
6차 장성급회담	2007. 7.24.~7.26.	판문점 평화집	서해 해상 충돌방지, 공동어로 실현, 남북경협 군사보장조치 등 관련 협의 진행했으나, 합의 없이 종료
7차 장성급회담	2007. 12.12.~12.14.	판문점 평화집	「동·서해지구 남북관리구역 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서」 채택, 공동어로구역과 평화수역 설정 관련 협의는 공동어로구역의 위치에 대한 이견으로 합의 없이 종료
8차 장성급회담	2018. 6.14.	판문점 통일각	서해 해상 충돌방지를 위한 2004년 6월 4일 남북장성급 군사회담 합의를 철저히 이행하며 동·서해지구 군통신선을 완전 복구하는 문제에 대해 상호 합의
9차 장성급회담	2018. 7.31	판문점 평화집	△판문점 공동경비구역(JSA) 비무장화 △비무장지대(DMZ) 공동유해 발굴 △DMZ 내 전방초소(GP) 시범적 상호 철수 △서해 해상 적대 행위 금지 등 4가지 사항에 대해 논의했으나 공동보도문은 발표하지 않음.
10차 장성급회담	2018. 10.26.	판문점 통일각	한강(임진강)하구에서 민간선박의 자유항행 보장을 위한 사전조치로서 군 및 해운당국 관계자, 수로조사 전문가가 포함된 남북공동조사단(각 10명)을 구성하여 11월초 공동수로조사를 진행하기로 함.

3) 서해평화협력지대 관련 남북 합의문

■ 2007년 10.4 남북공동선언: 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언

- 3항과 5항에서 남북은 서해평화협력특별지대를 설치하고 이 지역에서 우발적 충돌을 방지하여 경제협력을 실시하기로 약속함.

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

.....

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

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

.....

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

- 남북의 갈등 지대인 서해 해상을 ‘군사적 대치’의 관점이 아니라 ‘경제협력’의 관점으로 접근하여 평화변영의 벨트로 조성
- 해주 지역과 주변 해역을 포괄하는 서해평화협력특별지대를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구 건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 추진
- 서해공동어로구역을 설정하여 서해수역 내 중국어선 배제 및 수산자원보호, 조업구역 확대와 수산협력을 통한 어업인의 소득 증대
- 접경해역 중 공동어로가 이루어지지 않는 해역을 서해 평화수역으로 설정하고, 공동의 평화적 이용을 전제로 한 행위와 보전활동만 가능한 구역으로 기획
- 해주항 개발 및 해주 직항로 통과

[그림 III-2] 2007년 남북 정상회담의 서해평화협력특별지대 구상



● 한강하구 공동이용 추진

- 한강하구 수역은 서해 북방한계선(NLL)과 군사분계선을 연결하는 남북한의 경계선 인근지역으로 한강, 예성강, 임진강이 합류하는 곳임.
- 한강하구의 풍부한 모래와 자갈 등을 활용하고 임진강 하류 지역의 홍수피해 방지를 목적으로 하고 있으나 환경보전 문제가 있음.

[그림 III-3] 한강하구 공동이용 수역 위치 및 개요



출처: 『연합뉴스』 2018.11.05.

■ 10.4 선언 후속 논의

● <제1차 남북총리회담>

- 2007년 11월 14~16일, 서울
- '서해평화협력특별지대추진위원회의 구성 및 운영에 관한 합의서 채택'

● <제2차 남북국방장관회담>

- 2007년 11월 27~29일, 평양
- 서해상의 무력충돌 방지를 위해서 공동어로구역과 평화수역을 설정하는 공동 인식을 남북이 공유, 이를 남북 장성급 군사회담에서 빠른 시일 안에 협의하기로 함.
- 서해공동어로와 한강하구 공동이용 등 서해평화협력특별지대에 대한 군사적 보장대책을 세워나가기로 하고, 별도의 남북 군사실무회담을 열어 최우선적으로 협의하기로 함.

● <서해평화협력특별지대추진위원회 제1차 회의>

- 2007년 12월 28~29일, 개성
- 해주경제특구 건설을 개성공단과 연계 발전, 해주항을 민족 공동의 이익에 맞게 공동 개발·활용, 공동어로구역과 평화수역이 설정되는 데 따라 공동어로 실시, 한강하구 단계적 개발과 공

동 이용에 합의

● <한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언>: 4.27 판문점 선언

- 2018년 4월 27일, 판문점

2. 남과 북은 한반도에서 첨예한 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁 위험을 실질적으로 해소하기 위하여 공동으로 노력해 나갈 것이다.

.....

② 남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로 활동을 보장하기 위한 실제적인 대책을 세워나가기로 하였다.

● <9월 평양공동선언>

- 2018년 9월 19일, 평양

- 서해선 철도 및 도로 연결을 착공하고 서해경제공동특구 조성을 협의하기로 함.

1. 남과 북은 비무장지대를 비롯한 대치지역에서의 군사적 적대관계 종식을 한반도 전 지역에서의 실질적인 전쟁위험 제거와 근본적인 적대관계 해소로 이어나가기로 하였다.

① 남과 북은 이번 평양정상회담을 계기로 체결한 <판문점선언 군사분야 이행합의서>를 평양공동선언의 부속합의서로 채택하고 이를 철저히 준수하고 성실히 이행하며, 한반도를 항구적인 평화지대로 만들기 위한 실천적 조치들을 적극 취해나가기로 하였다.

.....

2. 남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해나가기로 하였다.

① 남과 북은 금년내 동, 서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식을 갖기로 하였다.

② 남과 북은 조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산 관광 사업을 우선 정상화하고, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해나가기로 하였다.

- <판문점선언 군사분야 이행합의서>를 부속합의서로 채택하고 남북군사공동위원회를 가동해 군사분야 합의 사항의 이행을 위한 상시적 협의를 진행하기로 함.

1. 남과 북은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원으로 되는 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면 중지하기로 하였다.

.....

3. 남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 군사적 대책을 취해 나가기로 하였다.

① 쌍방은 2004년 6월 4일 제2차 남북장성군군사회담에서 서명한 '서해 해상에서의 우발적 충돌 방지' 관련 합의를 재확인하고, 전면적으로 복원 이행해 나가기로 하였다.

② 쌍방은 서해 해상에서 평화수역과 시범적 공동어로구역을 설정하기로 하였다.

③ 쌍방은 평화수역과 시범적 공동어로구역에 출입하는 인원 및 선박에 대한 안전을 철저히 보장하기로 하였다.

④ 쌍방은 평화수역과 시범적 공동어로구역 내에서 불법어로 차단 및 남북 어민들의 안전한 어로활동 보장을 위하여 남북 공동순찰 방안을 마련하여 시행하기로 하였다.

4) 서해평화협력지대의 기대효과

- 서해평화협력지대의 정책적 기대효과는 평화경제의 이론적 목표에 근접
 - 전쟁 재발 방지, 남북의 상생, 특히 접경지역주민의 안전과 생계 개선
 - 한강하구의 공동이용의 경우, 해양 생태자원과 문화자원의 복원·보전사업을 추가해 환경협력 및 남북한 동질감 회복 기대
- 2020년 통일연구원팀의 연구결과 경제적 기대효과(서보혁 외 2020, 293, 309)

[표 III-2] 한강하구 공동이용의 경제적 효과 추산

(단위: 백만 원, 명)

사업명	사업내용	총사업비	생산 유발효과	부가가치 유발효과	취업 유발효과	고용 유발효과
한강하구 공동이용 수역	한강하구 생태·문화자원 복원·보전	9,000	14,099	8,073	113	81
	한강하구 생태·평화관광	9,500	19,263	7,941	107	83
	한강하구 뱃길 복원·이용	46,460	94,891	37,541	501	393
	소계	64,960	128,253	53,555	721	557

[표 III-3] 서해평화협력사업의 경제적 효과 추산

(단위: 백만 원, 명)

사업명	사업내용	총사업비	생산 유발효과	부가가치 유발효과	취업 유발효과	고용 유발효과
서해 평화 수역	서해 공동어로 시범구역 조성 및 불법조업 단속	15,000	27,580	12,424	203	175
	서해평화수역 조성 및 공동이용	80,200	164,948	65,240	872	684
	서해 접경해역 환경·생태계 보전 협력	8,900	14,109	7,970	112	81
	소계	104,100	206,637	85,634	1,187	940

(나) 서해평화협력지대의 이론적 배경

1) 평화경제론

■ 평화경제의 정의

- 평화경제(peace economy)는 제2차 세계대전 이후 전후복구와 사회통합을 겨냥한 정치경제적 구상을 일단의 학자들이 개념화한 용어
 - 여기서 통합은 국내는 물론 국제적 차원까지 포괄
 - 이러한 개념은 고대부터 동서양을 막론하고 관중, 맹자, 토마스 홉스 등의 현인들과 『관자평전』, 『맹자』, 『성서』 등의 다양한 경전들에서 유래
 - 냉전 해체를 전후로 평화학이 활성화되면서 적극적 평화, 안정적 평화, 양질의 평화, 인간안보, 자유로서의 발전, 평화권, 발전권 등 많은 유사한 인접 개념과 조우
- 평화경제는 분쟁 종식 이후 평화상태를 유지하는 가운데 경제재건 및 사회통합을 추구해가는 제반의 정책을 말함.
 - 평화경제는 그 출발과 취지상 ‘전쟁경제’와 대립어
 - 평화경제는 영어로 ‘peace economy’ 혹은 ‘economics of peace’인데 경제학을 포함해 관련 분과학문을 아우르는 융복합적 실용학문임.
- 평화경제는 연구자에 따라 초점이 다를 수 있음.
 - 초점은 △전쟁경제의 정치경제적 영향과 그 평화적 전환, △전후 복구와 경제회복, △정치적 안정과 사회통합 및 그에 기여하는 경제정책 등임.
 - 피터슨(Jenny H. Peterson)은 전쟁경제 → 소극적 평화경제 → 적극적 평화경제라는 구상으로 평화경제를 전쟁과 평화의 연속선상에서 접근
 - 브라우어와 앤더튼(Jurgen Brauer and Charles H. Anderton)은 경제를 거래의 자발성과 상호성으로 규정하고, 카루소(Raul Caruso)는 경제활동의 생산성으로 규정하여 각각 평화경제의 범주를 설정

■ 한반도에서 평화경제

- 한반도에서 평화경제론의 적실성
 - 분단정전체제의 비평화성과 평화체제의 가능성을 규범에 그치지 않고 필요(needs)에 의해 설명하고 전망하는 설득력이 필요
 - 피터슨의 ‘소극적 평화경제’는 한반도형 평화경제 구상에 적실성이 있고, 브라우어와 앤더튼의 이론은 남북관계에서 적실성을 가지면서 한국과 국제사회의 적극적 역할을 제기하고, 카루소의 논의는 경제의 평화 견인 가능성을 부각함.

- 국내에서 평화경제론은 2019년 문재인 대통령이 3·1절 기념사에서 밝힌 ‘신한반도체제’ 구상의 추진 동력으로 언급된 것이 첫 계기
 - 문 대통령은 뒤이어 독일 『프랑크푸르터 알레마이네 자이퉁(FAZ)』의 기고문(2019.7)에서 “‘신한반도 체제’는 평화경제를 의미합니다. 평화가 경제발전으로 이어져 평화를 더 공고히 하는 선순환적 구조를 의미합니다.”라고 언급함.
 - 김연철 당시 통일부장관도 한 민간 포럼의 창립 세미나 축사(2019.6.20.)에서 “평화가 경제발전의 튼튼한 토대를 만들고, 경제발전이 평화를 더욱 공고히 하는 한반도 평화경제 시대를 열어간다”고 언급함.
- 정부의 평화경제론은 남북협력사업으로 구체화되었으나 그 실행 방법이 뒷받침되지 못하고 원칙적, 이상적 차원에서 제기한 수준임.
 - “남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장”한다는 〈판문점 선언〉(2018.4.27.)은 평화경제 개념의 좋은 적용 사례
 - 그러나 학계와 정책연구집단에서는 이를 생경해 하거나 일부 추수하는 방식으로 반응
 - 평화경제론의 정책화에서 필수적인 평화와 경제의 상호관계, 평화경제 실행의 조건, 정책 우선순위 등이 활발하게 검토되지 못함.
 - 〈판문점 선언〉, 〈평양 공동선언〉 등 남북 합의와 관련하여 정부의 대북정책을 정당화하는 수준에 그침.

2) 접경 이론과 접경 협력

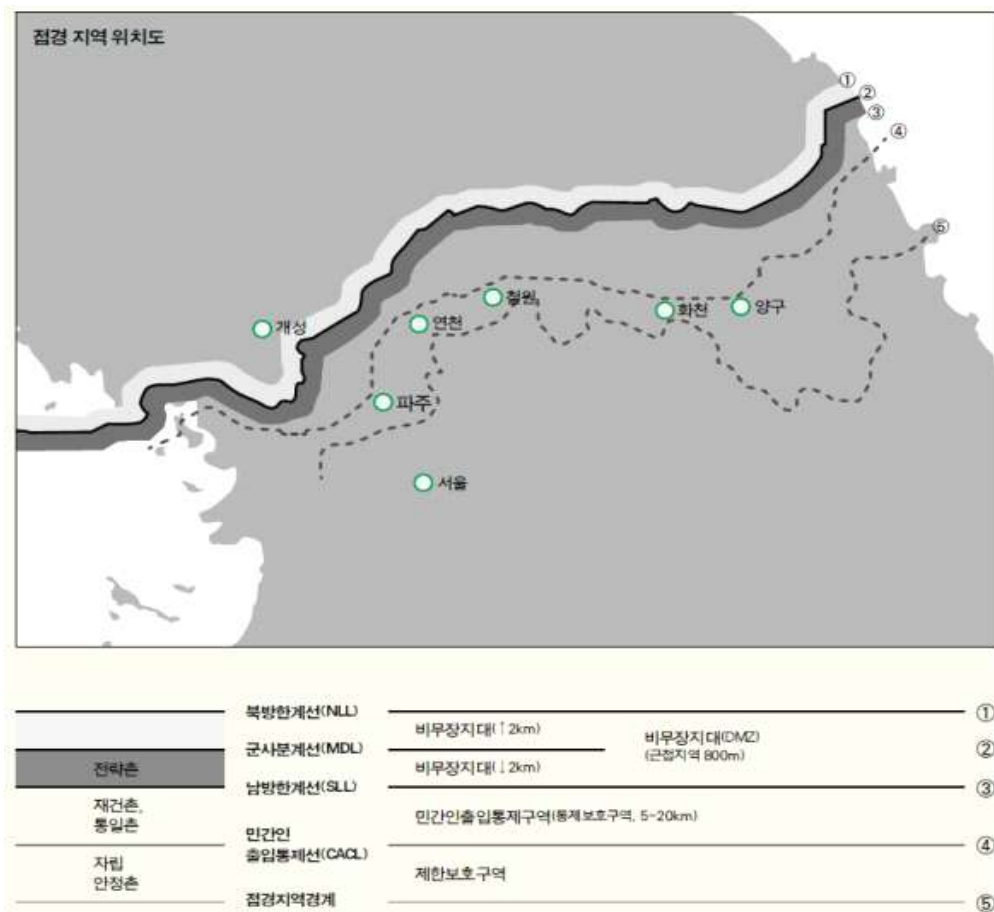
■ 접경의 개념과 동학

- 접경지역은 경계를 접하고 있는 일정한 지리적 공간
 - 이때 지리는 자연지리와人文지리를 포괄하는데, 접경의 개념은 자연지리에 기반해人文지리에 주목
 - 접경의 성격과 기능
 - 경계는 무엇보다 권력과 관련된 개념으로서 접경지역 내에서의 동질감을 형성하고 질서를 창출해 협력과 대립을 동시에 형성
 - 대부분의 경계는 상징적인 특성과 물질적인 특성을 동시에 내장(포페스쿠 2018, 25-26).
 - 일례로 냉전기 자유진영과 공산진영, 9.11테러 이후 테러집단과 반테러 세계의 구별은 실체적인 의미와 정치적 의미를 동시에 수반하고, 물질적·정신적 이동을 제한
 - 경계를 통해 영역이 형성되고 영역은 그 안팎으로 경계짓기를 수행하면서 동일시와 차별화라는 이중 운동을 수반
- ※ 분경: 국제적 맥락에서 특정 국가 혹은 민족의 분단을 초래(정근식, 2018)

● 접경의 동학(서보혁 2021)

- 경계로 구획화된 접경지역은 대내적 단합과 대외적 대립을 근간으로 하지만, 양 차원에서 동학을 초래
- 대내적 동일시가 구성원 분포, 새로운 요소 도입 및 기존 요소의 소멸 등으로 약화
- 대외적 대립이 상호 협력의 필요 대두와 환경의 변화로 긍정적 상호작용이 일어나 약화
- 경계짓기를 수행하는 접경지역은 저발전, 소외가 현저해 탈경계화의 동력을 자체 생산하기 어려움.
- 아래 그림의 한반도 DMZ 접경지역이 전형적인 사례
- 그런 접경의 동학은 탈경계화, 재경계화 등 다양한 변이를 초래하여 기존의 지배적 접경 정치가 강제적으로 변화될 개연성이 존재
- 탈경계화의 양상으로 접경지역 사회 간 접촉과 교류의 증대로 경계를 초월하는 횡단경계연합(cross-border cooperation)이 발생(포페스쿠 2018, 188-192)
- 접경의 동학 요인들의 조합 결과에 따라 변화 양상이 일체형, 위계형, 다원형, 개방형 등 다양

[그림 III-4] 민통선 마을과 비무장지대, 민간인통제지역, 접경지역



출처: 우승하(2014), pp. 92-98; 김일한(2016); 동국대 북한학연구소 DMZ평화센터·강원대 통일강원연구원 공동학술 회의 자료집(2015), p. 69에서 재인용.

■ 한반도와 접경

● 경계짓기의 전형으로서 분단(체제)

- 분단(체제)는 △정향으로서 이념 대결에 바탕을 둔 대내적 일원화, 대외적 배제, △국가 주도의 위계적 동원, △정치군사 위주의 경제사회문화적 정당화 등 전형적인 경계짓기

● 분단의 자기 정당화와 재생산

- 분단권력은 국제정세, 남북관계, 대내정치 등 3차원의 변수로 영향을 받으면서도 그를 활용한 경계짓기를 지속하며 자신을 재생산하고, 분단체제의 탈경계화를 경계
- 특히 대내적 다원화 징후를 경쟁 상대를 호명하여 탄압하며 분단체제의 경계짓기를 정당화

● 분단체제의 동학

- 분단체제에서 상술한 3차원의 변수들에 의해 전형적인 경계짓기가 약화되는 현상이 발생
- 개성공단, 금강산 관광, DMZ를 통한 남북간 접촉은 분단체제와 접경지대의 탈경계화의 가능성을 암시
- 경제협력을 비롯한 남북 교류협력사업의 중단은 접경지대의 재경계화 양상으로서 탈/재경계화 사이에서 분단체제의 역동성을 보여줌.

(다) 협력을 위한 과제

● 국제적 과제

- 비핵협상 재개 및 비핵화 진전에 따른 대북 제재 완화
- 민생 및 인도적 성격의 협력사업 대북 제재 포괄면제 추진
- 남·북·유엔사의 남북교류협력사업 협조체계 구축
- 대북 보건·방역 협력과 북한의 호응

● 남북간 과제

- 상호 소통채널 가동
- 합의 이행 우선순위 협의
- 남한의 선제적 지원(우선 국제채널 활용)

● 대내적 과제

- 범정부 차원의 서해평화협력사업 구상 확정 및 추진체계 확립
- 중앙정부와 지방정부의 역할 분담
- 인천광역시 대북협력사업의 우선순위와 추진체계 확정

2

인천의 남북 교류협력과 서해평화협력지대 추진

(가) 접경지역 광역지자체로서 남북협력 선도

1) 지리적, 역사적 배경

■ 역사적인 충돌의 현장으로서의 인천

- 대륙세력과 해양세력의 충돌지로서의 인천
 - 고려의 여몽항쟁을 비롯해 조선말 병인양요, 신미양요 등 대규모 전쟁의 중심지
 - 조선말 청일전쟁, 러일전쟁의 발발지
 - 한국전쟁 당시 인천상륙작전으로 전세를 역전시킨 곳
- 서해 북방한계선(NLL)을 경계로 북한과 대치
 - 보이지 않는 바다의 분단선은 육상의 군사분계선보다 긴장을 가져왔고 서해는 충돌의 바다가 되었음.
 - 한국전쟁 이후에도 연평해전과 대청해전, 천안함 피격 사건, 연평도 포격사건 등 남과 북의 직접적인 충돌의 현장
 - 남북 간 긴장과 대결이 높아질 때 인천의 긴장과 안보 위기도 높아지는 반면 남북화해협력 시대에는 남북교류와 한반도 평화를 주도할 수 있는 접경 지자체
- 한반도 평화의 중심지
 - NLL에 면한 서해 5도 지역은 여전히 군사적 충돌의 위험이 남아있는 지역임.
 - 과거 전쟁의 주 무대였고, 현재도 긴장이 사라지지 않고 있는 인천이 한반도의 긴장을 완화하고 서해평화의 중심일 수밖에 없는 당위성을 갖고 있음.

■ 무한한 경쟁력과 잠재력의 인천

- 모든 길로 통하는 인천
 - 땅길, 바닷길, 하늘길이 다 있어 중국을 비롯한 동북아는 물론 세계와 바로 통할 수 있는 지리적 이점
 - 북한과는 해상과 공중으로 북한과 가장 가깝게 연결할 수 있음.
 - ※ 2014 인천 아시안 게임 북한 선수단이 서해직항로를 통해 입국
 - 인천항과 인천국제공항 등 국내 최고의 물류·교통망을 통해 인천이 북한과의 경제협력의 최적지가 될 수 있음.

● 서해평화와 남북교류협력 거점

- 위기와 기회가 공존하는 인천은 분쟁의 바다를 평화의 바다로 만들고, 남북교류협력의 거점이 되고자 주도적인 역할 수행
- 육상의 군사분계선으로 면한 다른 지자체와는 차별화된 서해평화 주도권 확보
- 북한의 황해도와 인접해 있어 경제협력지대를 형성하기 쉽고 역사·문화적 공유자산을 활용할 수 있음.

● 대륙과 해양의 연결자 인천

- 한반도 신경제구상 H벨트 중 환서해 경제벨트의 중추
수도권과 개성, 해주, 평양, 남포, 신의주, 중국을 연결하는 환서해권 교통·물류·산업벨트
- 남북이 서해를 공동기반으로 중국, 동북아시아로 경제협력 확장 가능성

[그림 III-5] 한반도 신경제지도



- 환동해권 경제벨트: 원산·함흥, 단천, 나선, 러시아를 연결하는 에너지·자원벨트
- 환서해권 경제벨트: 수도권, 개성·해주, 평양·남포, 신의주, 중국을 연결하는 교통·물류·산업벨트
- 접경지역 평화벨트: DMZ 생태평화안보관광지구, 통일경제특구를 연결하는 평화·환경·관광벨트

2) 인천광역시 남북교류협력의 성과와 역사

▣ 다른 광역시도와 차별화된 남북교류협력의 성과

● 2004년 우리민족대회

- 2004년 6월 14일부터 17일까지 6.15 남북공동선언 4주년 기념행사로 열린 ‘우리민족대회’는 인천이 전쟁과 분쟁의 도시, 철책선의 접경도시라는 이미지를 극복하고 평화도시이자 평화와 교류협력의 상징 지역으로 변모할 수 있는 계기와 자신감을 가지게 된 시발점이 되었음.
- 수도 서울이 아닌 지방정부에서 민관협력에 의한 교류협력사업의 비전을 제시했다는 점에서 큰 의미를 가진.
- 우리민족대회의 성공적 개최로 인천시는 인천시장의 평양방문과 인천아시안게임 공동유치 합의 등의 성과를 위한 기반을 마련

● 최초의 지자체장 방북과 복수의 지방정부 교류협력 사업 추진

- 우리나라 지방정부 수장으로서 최초로 2005년 5월 30일부터 6월 2일까지 안상수 시장을 비롯한 방북단이 공식 초청을 받아 북한을 방문
- 복수의 남북 지방정부가 교류협력 사업을 추진한 첫 사례로서 2011년 5월부터 12월까지 인천시가 경기도와 공동으로 말라리아 방역물품을 육로를 통해 북측에 전달

● 북한 인사의 인천 방문

- 북한 고위 인사의 인천 방문을 통해 남북의 긴장 완화와 상호협력 분위기 조성에 기여
- 2007년 11월 29일 대남사업을 총괄하는 김양건 노동당 통일전선부장이 인천을 방문하여 대북 사업의 전기를 마련
- 2014년 10월 4일 인천아시안게임 폐막식에 황병서 총정치국장, 최룡해 노동당 비서, 김양건 노동당 비서 등 북한의 실세 3인이 참석하여 장기간 지속된 남북관계의 경색을 전환하는 계기를 마련

● 남북 지방정부 교류협력

- 평양, 남포 등과 교류하면서 특히 남포와 자매결연 수준의 협력을 모색
- 인천시 경제대표단(시 8명, 경제인 29명, 항만공사 10명, 기타 5명)이 2005년 11월 2일부터 11월 5일까지 남포와 평양을 방문하여 남포항 현대화 사업을 적극 추진하기로 합의
- 인천항이 국내 항만 가운데 처음으로 북측 항만과 교류협력을 전개
- 본 합의에서 인천과 남포는 우호적 협력관계를 바탕으로 민족 공동의 번영과 이익을 위해 교류사업을 추진하기로 하는 등 세 가지 내용에 합의하고 의향서를 체결했는데, 이는 남북 지방정부가 구체적 협력사업을 벌인 첫 사례임(인천대학교 사회과학연구원 2015, 53-54).

2005년 인천시장 방북 시 <합의서>

남측 인천광역시(이하 남측)와 북측 민족화해협의회(이하 북측)는 2005년 5월 30일부터 6월 2일 사이에 평양에서 실무접촉을 가지고 다음과 같이 합의하였다.

1. 쌍방은 6.15 공동선언의 기본정신에 따라 다방면적인 협력사업을 지속적으로 발전시켜 나간다.
2. 남측과 북측은 2014년 아시아올림픽경기대회를 공동으로 주최한다. 이를 위하여 남측은 북측의 체육시설, 호텔, 도로건설과 보수 등에 필요한 시설, 설비, 기자재들을 적극 지원한다.
3. 북측은 2005년 9월 1일~4일 사이 인천시에서 개최되는 아시아육상선수권대회에 선수단, 응원단을 포함하여 대표단을 보낸다.
4. 쌍방은 경제, 축구를 비롯한 체육, 문화, 예술분야에서의 협력사업을 적극 추진한다.
5. 쌍방은 독도가 역사적으로, 법적으로 우리 민족의 고유한 영토임을 확인하면서 일본의 재침야망에 공동으로 대처해 나간다.
6. 쌍방은 이상의 문제들을 실현하기 위하여 필요한 시기마다 계속 협의해 나간다.

남측 인천광역시
시장 안상수

북측 민족화해협의회
회장 김영대

2005년 6월 2일

■ 인도적 지원 사업 추진(인천광역시 2020, 98-101)

● 대북지원사업자 지정 제도

- 통일부가 2001년부터 질서 있고 투명한 대북 지원사업을 위해 운영하는 제도로 지정된 단체 명의로 사업 추진이 가능
- 지방정부는 지정 대상에서 제외되어 협업하는 민간단체 이름으로 대북 지원사업 관련 기금을 신청하고 인도적 지원 물품 반출 승인 등을 받았음.
- 이에 따라 2019년 이전까지 인천시의 대북 인도적 지원사업과 교류협력사업은 (사)우리민족서로돕기운동, (사)겨레하나 등을 통해 진행

● 제도 개선과 인천시의 대북지원사업자 승인

- 2019년 10월 22일 통일부가 「인도적 대북지원사업 및 협력 사업 처리에 관한 규정」을 개정하여 지방정부도 대북지원사업자 승인을 받을 수 있게 되었음.
- 인천시는 2019년 11월 21일 통일부의 대북지원사업자 승인을 받아 대북 지원사업 및 협력사업을 독자적으로 추진할 수 있게 되었음.
- 통일부는 지방자치단체의 대북인도협력 사업 추진을 적극적으로 지원하기 위하여 동 규정을 2021년 9월 다시 개정하여 지방자치단체(광역시 17개, 기초 226개)를 별도 신청 절차 없이 대북 지원사업자로 일괄 지정하고, 지방자치단체의 대북지원사업에 대해서 필요한 경우에 남북협력기금을 지원할 수 있도록 함.

[표 III-4] 연도별 인천시 대북 인도적 지원 사업

연도	사업명	지원 내용	주관	지원액 (백만원)
2005	피치(Pitch) 및 페인트 지원	피치 10,000톤 페인트 124톤	(사)거래하나	3,301
2007	홍수피해 구호물품 지원	벽지 43,000㎡ 타일 16,500㎡	(사)거래하나	200
2008	평양치과병원 현대화사업 지원	의료기기 및 건축재료	(사)거래하나	297
	평양창광거리 현대화사업 지원	냉온풍기, 냉장고 등	(사)거래하나	1,007
2009	대북 긴급 식량 지원	중국산 옥수수 1,000톤	(사)우리민족서로 돕기운동	400
2010	함북 온성군 어린이 지원	식재료 및 아동선물	(사)우리민족서로 돕기운동	41
	평양산원 영유아 및 산모지원	분유 및 우유	(사)남북평화재단	100
	신의주 지역 수해 물자 지원	옥수수 700톤	(사)우리민족서로 돕기운동	300
	어린이 장애인 지원	급식재료(옥수수, 콩)	(사)등대복지회	37
	영유아 영양, 의료지원	밀가루	(사)우리민족서로 돕기운동	58
	수해지역 어린이 의약품 지원	의약품, 위생소독용품	(사)어린이의약품 지원본부	110
	고아원, 양로원 등 지원	밀가루, 내의 등	한국JTS	84
2011	말라리아 남북공동 방역사업 (경기도 공동)	유충구제약, 모기향 등	(사)우리민족서로 돕기운동	200
	중고 자전거 지원	중고 자전거 500대 수리비	인천개성공단입주 기업협의회	32
2019	북한모자보건 증진 원료의약품 지원	원료의약품 12종	(사)어린이의약품 지원본부	300
합계				6,467

※ (사)우리거래하나되기운동본부는 2019년 정관을 개정하여 (사)거래하나로 변경

※ 2004년 지원내역은 시민모금으로 전달된 것으로 제외

자료 : 인천광역시(2020), pp. 97.

● 룡천참사와 인천시의 대북 인도적 지원사업 본격화

- 2004년 평안북도 룡천역에서 열차 폭발사고가 발생하자 북측이 이례적으로 국제사회에 구호요청을 했고 각국 정부와 국제기구에서 룡천참사 긴급구호를 시작함.
- 남측에서도 정부와 시민단체들이 '북한 룡천역 폭발사고 피해동포돕기운동본부'를 결성하여 대대적인 모금운동을 벌이는 등 활발한 활동을 했음.
- 인천시도 '룡천참사' 지원을 계기로 긴급구호 지원을 본격화하여 수해 피해복구, 식량지원 등을 적극적으로 진행
- 또한 어린이, 장애인, 산모 등을 대상으로 분유, 영양식원료, 생필품, 의약품 등을 지원했으며 병원 리모델링, 방역 사업 등 보건의료 분야 등으로 확대하여 초기의 일회성, 긴급구호성 지원에서 기반시설 확충 사업으로 발전시킴.

● 인천시의 대북 인도적 지원사업의 현황과 과제

- 인천시의 대북 인도적 지원사업은 분야별로 ① 긴급구호 및 물자지원 ② 영유아 등 취약계층 지원 ③ 개발 구호성 기반시설 설립 지원으로 구분될 수 있음.
- 대북지원은 북미관계, 남북관계 등 외부 정세의 영향을 받지만, 2010년 천안함 사건과 연평도 포격 사건으로 남북관계가 최악으로 치달았던 시기에도 영유아, 어린이, 산모 등 취약계층에 대한 지원이 많이 이루어진 것처럼 긴급구호 및 물자지원, 영유아 등 취약계층 지원은 비교적 정세와 무관하게 진행될 수 있는 사업이라는 것이 확인됨.
- 우리 정부도 '북한 영유아, 산모 등 취약계층에 대한 인도적 지원은 정치적 상황과 구분하여 지속한다'는 기본입장에서 국제기구·민간단체와 협력하여 북한 영유아·산모 대상 「모자패키지」 지원 강화라는 기조를 유지하고 있기 때문에 해당 분야에 대한 지속적인 사업 추진이 필요함.

■ 남북 주민 공동 이익 사업 추진

● 말라리아 남북공동방역사업 추진

- 2011년 추진한 말라리아 남북공동방역사업은 남북협력사업의 새로운 장을 열었음.
- 그간의 일방적인 인도적 지원과 긴급구호와는 달리 남북 모두에게 이익이 되는 사업이라는 의미를 가짐.
- 접경지역은 북한에서 오는 말라리아 매개 모기로 인해 군인을 비롯해 주민들의 말라리아 발병이 증가: 지금도 접경지역 주민들은 헌혈에 제한을 받음.
- 남한 주민의 생명과 안전을 지키기 위해서는 북한과의 협력이 필수라고 보고 남북이 공동으로 하는 말라리아 방역사업을 추진
- 당시 5.24 조치가 유효하여 사업 승인이 쉽지 않았으나, 꾸준히 통일부를 설득하여 사업을 성사시킴.
- 이는 2010년 11월 연평도 포격 사건 이후 개성 육로를 통한 최초의 대북 지원임.
- 방역 물자를 보내고 북한의 전문가와 함께 방역효과를 점검하면서 효과적인 사업추진 방안을 논의함.

[표 III-5] 2011년 말라리아 남북 공동방역사업 추진 개요

사업 기간	2011년 5~12월
북측 대상지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 황해북도: 13만가구 50만명 <ul style="list-style-type: none"> - 개성시, 장풍군, 토산군, 금천군 ○ 황해남도: 27만가구 100만명 <ul style="list-style-type: none"> - 해주시, 청단군, 배천군, 연안군, 벽성군, 웅진군, 강령군
지원 물품(2억원)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정확한 진단을 위한 신속 진단키트 ○ 임신부와 신생아 2차 감염 확산 방지용 예방약 ○ 모기에 의한 감염을 줄이기 위한 살충처리모기장, 유충구제제, 모기향 등
방역물자 육로 수송식	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2011.5.23. 임진각 주차장 <ul style="list-style-type: none"> - 송영길 인천시장, 김문수 경기도지사 참석 - 지원경로: 개성육로(도라산→개성)
사업 경과 (경기도: 2008~2010년) (인천·경기 공동: 2011년)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경기도: 2007년 북측에 제안, 2008년 3월 북측과 합의서 체결, 2008년 5월 제1차 방역물자 지원, 2010년 10월 방역사업 평가회(개성) ○ 인천시: 2011년 4월 합의서 체결, 1차 지원(5.23.), 2차 지원(7.1.), 3차 지원(7.13.)

〈합의서〉

북측 민족화해협의회와 남측 인천시, 〈우리민족서로돕기운동〉 단체는 6·15 공동선언과 10·4 선언의 기본정신에 기초하여 다음과 같이 협력사업을 추진한다.

1. 양측은 2011년부터 남측 인천시와 북측 해주, 황해남도 등 연접지역에서 발생하는 말라리아전염병을 방지하기 위하여 서로 협력하기로 한다.
2. 남측은 해주, 황해남도 등 남부지역의 말라리아방지에 필요한 장비와약품 및 기타 필요한 물품을 북측에 제공한다.
3. 북측은 남측에서 제공한 장비와 약품을 해당 지역들에 분배하며 물품의 인수와 분배내역을 남측에 알려준다.
4. 양측은 말라리아환자가 집중발생하는 시기인 6월부터 9월까지 방역날짜를 정하고 동시에 방역사업을 진행하는 등 책임과 역할을 다한다.
5. 양측은 효과적인 방역사업을 위하여 방역결과와 그 진행 과정에서 발생하는 문제들을 서로 통지하고 관련전문가들이 지속적으로 만나 협의한다.
6. 북측은 사업의 원활한 추진을 위하여 남측의 실무진과 전문가들의 방문을 보장하며 기타 사업과정에 제기되는 세부적인 문제들은 양측이 서로 협의하여 해결해나가기로 한다.

2011년 4월

민족화해협의회의 위임에 따라 인천시와 우리민족서로돕기운동을 대표하여
김승주

■ 체육교류를 통한 인적 교류 확대와 남북 경색 완화

● 체육교류 선도와 확대

- 2005년 제16회 아시아육상경기대회를 성공적으로 개최한 역량을 기반으로 체육교류의 노하우를 축적함.
- 인천은 남북 관계 경색 때는 중앙정부의 역할을 보완하며 지자체로서의 역할을 톡톡히 함.
- 인천시가 추진한 스포츠 교류는 남북 관계 긴장을 완화하는데 기여함.
- 2007년부터 축구 교류와 함께 평양시 축구장 현대화사업을 지원
- 인천 유나이티드 축구단을 가진 이점을 충분히 살려 남북의 프로팀과 유소년팀이 축구로 친선을 다짐.
- 인천시가 축적한 체육교류의 성과는 남북교류가 완전히 막혔을 때도 중앙정부가 승인하고 북한도 참여하는 유일한 교류로 이어짐.
- 2014년 11월 경기도 연천군 초청 '제1회 2014국제유소년(U15)축구대회'에 북한 유소년팀 참가
- 2015년 2월 중국 칭두에서 열린 남북중 성인 축구대회에 인천시·경기도·강원도 3개 지자체가 참여
- 2015.8. 경기도·강원도 유소년팀, 평양 국제축구경기대회 참가

● 인천평화컵 국제유소년 축구대회 개최

- 축구 교류는 2010년 5.24 조치 후 남북 경색 중에도 남북협력의 동력 유지에 큰 역할을 함.
- 기존의 남북축구교류를 기반으로 2011년에 인천평화컵 국제축구대회를 신설
- 남북 관계 악화로 북한팀과 경기가 성사되지 못한 때도 있었지만 남북이 합동훈련에는 참가함으로써 교류의 끈을 놓지 않음.
- 어려운 상황에서도 축구 교류를 지속하여 2014년 인천 아시아경기대회에서 북한 참가를 이끌어내는 동력으로 작용

■ 남북교류와 평화의 시너지로 통일 기반 구축

● 남북 교류협력과 평화도시 동시 추진

- 인천시 사업의 특징 중 높이 평가할 점은 남북 교류협력과 평화도시 조성 사업을 함께 추진한다는 점임.
- 평화도시로서의 비전을 갖고 남북사업과 시민평화교육 등 다양한 사업을 추진함으로써 명실상부한 평화도시로서 자리매김하기 위해 노력

● 인천시 평화도시 조성 기본계획 수립(2021.6.15.)

- 6.15 남북공동선언 21주년을 맞아 「인천광역시 평화도시 조성에 관한 조례」에 의거하여 향후 5년간 대북정책 추진 방향과 구체적 사업 담은 기본계획 수립
- 4대 전략, 4대 원칙 하에 한강하구 공동이용, 황해평화포럼 등 18개 사업을 포함

[표 III-6] 인천시 평화도시 조성 기본계획

비전	세계와 한반도를 잇는 평화 도시, 인천			
목표	평화정착, 남북화합의 중심 도시			
4대 전략	지속적이고 안정적인 인천형(形) 남북교류	시민들이 체감하고 공감하는 평화	접경지역 평화 협력 강화	평화 의제의 국제적 확산
4대 원칙	① 사업 추진의 항상성 견지 ② 소통과 협력을 통한 평화정책 추진 ③ 상호 번영에 기초한 남북교류협력 사업 추진 ④ 평화적 분위기 조성에 기여			

(나) 남북경제협력사업으로 평화와 번영 동시 추구

■ 서해권 남북 경제협력 추진

- 인천시는 지자체로서는 드물게 남북 경제협력 사업을 구상하고 추진함.
 - 지자체가 대규모 예산과 인프라 투자가 수반되는 경협사업을 추진하기는 쉽지 않으나, 인천의 산업역량과 접경지역의 이점을 활용하여 북한과 협의를 진행함.
- 경제대표단의 평양과 남포시 방문과 남포항 현대화 사업 추진 합의
 - 평안남도 대동강 하구에 위치한 남포항은 평양과 인접한 북한의 중추적 무역항으로 인천항과는 갑문식 항만이라는 공통점을 가짐.
 - 1991년 12월 제5차 고위급회담의 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」 채택: 철도 연결과 해로 및 항로 개설 합의
 - 1992년 9월 제6차 고위급회담: 한국의 인천항·부산항·포항항, 북한의 남포항·원산항·청진항 사이에 해로 개설 합의
 - 남포항은 인천-남포 항로가 개설된 1998년부터 남북교역이 전면 중단된 2010년까지 남북한의 물자가 교환된 항만으로서 중요성을 가짐.
 - 2005년 11월 2~5일까지 인천시의 경제인, 항만공사 관계자 등 52명이 방북
 - 남포항 현대화 사업, 인천항과 남포항 간 항만 및 해운 분야 교류 사업 추진을 위한 의향서 채택
 - 합의서는 인천항, 남포항의 남북 중추 항만으로서의 역할을 기대하면서 양측 대표단의 상호 방문을 통한 해운·항만·수산산업의 공동 발전 추구, 항만과 갑문 운영에 필요한 교육·정보·기술 공유 및 인적 교류, 교역물자와 인력의 안정적 수송 협력 등을 적극 논의하기로 함.
 - 2005년 당시 방북을 주도했던 인천항만공사를 중심으로 중앙정부의 지원을 받아 남포항 현대화 등 인프라 개선을 추진할 수 있음.
 - 또한 항만 운영 및 갑문 관리기술을 위한 전문인력 교류 등 북한 경제활동을 지원하고 남북 항만교류를 활성화할 수 있는 장기적 협력 방식을 모색할 필요가 있음.

〈의향서〉

남측 인천항만공사와 북측 민족화해협의회는 평양에서 실무접촉을 가지고 남측 인천항과 북측 남포항과의 우호적협력관계를 바탕으로 민족공동의 번영과 이익을 위해 다음과 같은 사업을 추진하기로 한다.

1. 양측은 남포항을 현대화하기 위한 사업을 적극 추진한다.
2. 양측은 인천항과 남포항간 항만 및 해운분야교류 사업을 적극 추진한다.
3. 양측은 위 사항을 실현하기 위하여 빠른 시일내에 실무협의를 개최한다.

북측 민족화해협의회를 대표하여
김만길

남측 인천항만공사를 대표하여
감사 고남석

2005년 11월 5일

평 양

● 단둥 축구화 공장 건립

- 2011년 11월 7일 인천유나이티드FC가 중국 단둥에 한중 합작으로 수제축구화 공장 설립
- 북한 근로자가 상주하며 남측 기술자로부터 기술을 전수 받아 축구화를 생산함으로써 북한 근로자들의 기술력 향상에 도움
- 지자체가 국내 자본을 투자하고 제3국에 공장을 짓고 북한 근로자를 고용하는 제2의 개성공단 모델이라고 할 수 있으며, 남북관계의 경색과 같은 외부 변수의 영향을 덜 받을 수 있는 방식임.
- 남북 경험과 스포츠 교류 활성화라는 일석이조의 효과를 달성함.

● 수제 축구화 판매 및 분쟁지역 전달

- 남북합작으로 만든 수제 축구화를 국내에서 판매하고 인천유나이티드 축구단이 착용: 2012년 3월 1일 송영길 당시 인천시장과 인천 유나이티드 허정무 감독이 축구화 전달식을 갖고 일반인들에게 현장 판매함.
- 2013년에는 시리아 난민 어린이들에게 남북 합작 생산 축구화를 전달: 시민모금을 통해 분쟁지역 난민에게 평화와 통일의 축구화를 전달함으로써 아시아 평화축제인 2014 인천 아시아경기대회의 의미를 전파하고 국제 평화도시로서의 인천의 위상을 알리는 효과를 거둠.

■ 인천-개성-해주 연계 서해 공동경제권 구상

● 강화 교동 평화산업단지 추진

- 강화군 교동도에 평화산업단지를 조성하고 북한의 해주경제특구 등과 연계하여 남북 경제협력특별구를 조성한다는 구상
- 2007년 남북 정상회담의 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」에서 서해평화협력특별지대의 구체적 사업내용으로 경제특구건설이 포함

● 인천 중심의 교통연계망, 물류 네트워크 구상

- 인천과 북한의 개성, 해주 등을 연결하는 서해남북평화도로 추진

- 인천항-남포항과 인천항-해주항의 항로 연결, 인천공항의 대북교류 거점 추진

■ 개성공단 사업 지원 및 홍보

- 개성공단 기업들의 활발한 진출
 - 2016년 2월 개성공단이 폐쇄될 때까지 120여 개 입주업체 중 40여 개의 인천 업체가 진출
 - 인천 업체들은 개성공단기업협회 회장 등 임원진으로 활동하면서 개성공단의 의의를 홍보하고 정부와 정책협의를 활발하게 추진
- 중고자전거 보내기 사업
 - 2011년 지역자활센터에서 수리한 재활용 중고 자전거 100대를 인천개성공단입주기업협회에 전달하여 개성공단 근로자의 출퇴근용으로 사용
- 개성공단 생산품 전시·판매전
 - 남북경협을 상징인 개성공단의 안정적 발전과 국제화를 위해 '개성공단 생산품 전시·판매전' 개최
 - 개성공단의 제품을 판매와 함께 인천시가 추진한 남북교류협력 사진전과 시민참여 부대행사를 통해 남북경협의 중요성과 개성공단의 다양한 발전 가능성에 대한 시민 공감대를 형성

(다) 인천의 영역별 남북 교류협력 성과

1) 인천시 남북 교류협력 사업의 태동

- 북한과의 접경지역으로서 인천시는 남북 교류협력사업을 적극적으로 추진한 지방정부 중 한 곳으로 평가받음.
 - 인천이 남북 교류협력의 역사에 처음으로 등장한 것은 북한이 1984년 9월 29일부터 10월 4일까지 서울·경기 지역의 홍수피해 복구를 위해 시멘트 등의 대규모 구호물자를 화물선에 실어 인천항으로 보낸 것이었음.
 - 인천시는 2004년 4월 룡천역 폭발사고에 대한 인도적 지원을 위해 구호물품을 북한에 전달한 것을 계기로 남북 교류협력사업에 주도적으로 나서게 됨.
- 2004년 6.15 민족대회
 - 본 행사는 이전까지 서울과 평양에서만 개최되었기 때문에 서울이 아닌 도시에서 최초로 개최된 행사라는 점에서 의미가 있음.
 - 소수의 한정된 인원이 아닌 인천시민들이 참여하여 남과 북의 자연스러운 어울림의 장을 조성: 통일문화제, 연극제, 음악회, 전시회 등 문화행사를 진행하고, 별도의 자원봉사단을 구성
- 2005년 제16회 아시아육상선수권 대회
 - 2005년 9월 1일부터 9월 4일까지 열린 대회에서 북측은 선수 8명, 임원 12명, 금성학원 학생

- 으로 구성된 청년학생협력단 119명, 기자 5명 등 총 144명을 파견
- 청년협력단은 4차례의 공연과 친목경기를 진행: 문학야구장, 서구문화회관, 인천종합문화예술회관, 인천전문대 체육관에서 시민들과 함께 행사
 - 2012년에 북한 김정은 위원장의 부인 리설주가 참가한 것으로 확인됨.

● 2007년 북한 경제사절단 인천 방문

- 김양건 통일전선부장 등 대표 5명이 10.4 정상선언의 추진방향 논의와 현장 시찰을 목적으로 육로를 통해 방문
- 송도국제도시의 갯벌타워와 인천대교 홍보관을 시찰
- 통일부장관이 개성공단을 설명하면서 서해공단 건설 시 인천과의 연계 필요성을 소개함.

[표 III-7] 2007년 북한 통일전선부장 일행 인천 방문

일자	2007년 11월 29일
방문자 및 방문 목적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 김양건 노동당 통일전선부장, 최승철 부부장 등 7명 ○ 10.4 정상회담 합의사항의 원만한 추진과 이행을 위한 현장시찰을 위해 인천경제자유구역 방문
방문지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인천경제자유구역 홍보관(갯벌타워) 및 인천대교 홍보관
인천시 건의사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인천시~북측 간 수시 연락창구(FAX 등) 개설 추진 ○ 인천국제공항~개성공단 간 도로개설 건의

● 2008년 10월 6~8일, 평양 제1인민병원 내 치과병원(구강병동) 준공식 참가

- 79명 규모의 방북단이 북한 민항기를 이용하여 서해 직항로를 통해 평양 방문
- 평양 치과병원 현대화 사업에 인천 시민과 지역 기업을 비롯해 인천시, 통일부 등이 참여하여 물자와 장비, 기금을 지원

[표 III-8] 2008년 평양 치과병원 리모델링 사업 및 창광거리 현대화사업

사업명	내용
평양 치과병원 리모델링 사업 (2008.4.)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대상: 평양시 제1인민병원 내 구강병동 ○ 지원내역 <ul style="list-style-type: none"> - 의료: 유니트체어, 엑스레이 촬영기, 컴프레서, 소독기 등 - 건축: 출입문(샷시), 텍스트 마감재, 페인트, 수전설비 등
평양 창광거리 음식점 현대화사업 (2008.9.~12.)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 목적: 음식점 현대화 및 주변 미화 ○ 지원내역: 냉온풍기, 냉장고, 그릇소독기 등 30종
치과병원 준공식 및 창광거리 현대화사업 현장 방문 (2008.10.6.~10.8.)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 참가인원: 79명 <ul style="list-style-type: none"> - 시, 시의회, 군·구, 학계, 경제계, 유관기관 등

2) 체육 교류로 사회문화교류 저변 확대

- 인천시는 축구를 중심으로 교류를 추진했으며, 특히 정치와 무관한 유소년들의 교류를 통해 미래세대의 통일공감대를 형성하는 데 기여함.
 - 체육 교류는 대표적인 비정치적 교류로 남북의 긴장이 높아졌을 때도 긴장 완화와 화해를 위한 유효한 수단이 될 수 있음.

■ 북한 축구 인프라 지원

- 평양시체육단 축구장 현대화사업
 - 2007년 11월 8~10일, 인천시장 등이 방북하여 9일 기증식 참여
 - 체육진흥공단과 평화3000이 공동으로 평양 체육단에 인조잔디 비용10억 5천만 원을 지원
 - 남한의 기술과 북한의 인력이 합작하여 공동 작업 진행

[표 III-9] 평양시 체육단 축구장 현대화사업 및 준공식 참가

시기	○ 2007년 7~11월 - 준공식 참가: 11월 8~10일
지원 내역	○ 인조잔디 교체 및 관람석 보수, 시설장비 등 물품 및 장비 - 인천시 예산 699,000,000원
준공식 참가	○ 참가인원: 148명 - 인천시 44명, 인천유나이티드FC 32명, 평화3000 72명
친선 축구 경기	○ 인천유나이티드FC vs 북한 4.25 천리마축구단 유소년팀

■ 남북 축구 경기

- 인천유나이티드의 남북 축구 교류
 - 2007년 11월 인천유나이티드FC 산하 유소년 축구팀의 평양 친선 경기: 북한 평양 4.25 천리마 축구단과 평양 김일성 운동장에서 경기
 - 2008년 1월 남북 성인 친선 경기: 인천유나이티드FC와 북한 4.25 축구팀이 중국 쿤밍에서 경기
 - 2009년 1월 성인팀·유소년팀 교류: 인천유나이티드FC 프로팀과 유소년팀(인천 대건고)이 북한 4.25 체육단과 중국 쿤밍에서 경기
- 인천평화컵 국제유소년 축구대회
 - 2011년 중국 쿤밍에서 1회 대회 개최: 천안함 사건 이후 첫 남북스포츠 교류로서 송영길 당시 인천시장이 참관
 - 2012년, 2013년은 남북 관계 경색과 북한 사정으로 전지훈련만 하고, 남북 경기는 무산
 - 2014년 남북 성인팀, 유소년팀, 여자 유소년팀의 경기: 성인팀은 인천 유나이티드 프로축구단

과 4.25 종합팀, 유소년팀은 인천 광성중과 4.25 유소년축구단, 여자 유소년팀은 인천 가정여중축구팀과 4.25 여자팀이 친선경기를 진행

● 남·북·중 성인 축구대회

- 2015년 2월 중국 청두에서 개최
- 인천시, 경기도, 강원도 3개 지자체 참여
- 인천유나이티드 프로축구단이 북한 4.25 축구종합팀과 친선경기

[표 III-10] 인천광역시의 주요 체육 교류

날짜	장소	사업	내용
2007. 11.8~10.	평양	평양시체육단 축구장 현대화사업	○인조잔디 지원 ○11.9. 기증식 인천시장 참석
2007. 11.3~14.	평양	유소년 남북친선 축구경기대회	○인천유나이티드FC 유소년팀, 북한 평양 4.25 천리마 축구단 유소년팀
2008.1.	중국 쿤밍	남북 성인 친선 경기	○인천유나이티드FC, 북한 4.25 축구팀
2009.1.	중국 쿤밍	남북 성인 및 유소년 친선 경기	○인천유나이티드FC 프로팀, 유소년팀(인천 대건 고), 북한 4.25 체육단
2011.2.	중국 쿤밍	제1회 인천평화컵 국제유소년 축구대회	○한국 인천팀, 북한 4.25팀, 태국 BBC팀, 중국 운남성팀 참가
2012.1.	중국 쿤밍	제2회 인천평화컵 국제유소년 축구대회	○한국, 북한, 중국, 일본 등 4개 팀 참가
2013.1.	중국 하이난	제3회 인천평화컵 국제유소년 축구대회	○한국, 북한, 중국, 태국 등 4개 팀 참가
2014.2.	중국 광저우	제4회 인천평화컵 국제유소년 축구대회	○한국, 북한, 중국 3개팀 참가 ○인천 유나이티드 프로축구단, 인천 광성중, 인 천 가정여중 참가
2014.10.	인천	제17회 인천 아시아경기대회 북한 참가	○북한: 14개 종목 150명 선수 참가, 종합 7위, 여자 축구 우승
2015.2.	중국 청두	남·북·중 성인축구대회	○인천시, 경기도, 강원도 3개 지자체 참여 ○인천유나이티드 프로축구단, 북한 4.25 축구중 합팀의 친선경기

■ 북한의 2014년 제17회 인천 아시아경기대회 참가

- 2010년 5.24 조치 이후 일체의 남북관계가 단절된 상황에서 북한의 참가가 불투명했으나, 인천시의 아시아올림픽평의회(OCA)를 통한 끈질긴 노력으로 북한의 참가를 이끌어 낸.
- 기대했던 북한 응원단 파견은 이루어지지 못함.

● 북한의 참가 내용

- 북한은 14개 종목에 선수 150명을 포함하여, 감독과 코치, 본부 임원 등 총 273명과 조선을 올림픽위원회 대표단, 심판, 취재진 29명을 파견
- 북한은 금메달 11개, 은메달 11개, 동메달 14개로 아시아경기대회의 역대 최고 성적인 종합순위 7위 달성
- 대회의 하이라이트였던 남북축구 대결에서 남자 축구는 북한을 꺾고 우승하고, 여자는 준결승전에서 북한에 패배
- 10월 4일 폐막식에는 북한 최고위급 3인방 황병서 총정치국장, 최룡해 노동당 비서, 김양건 비서가 참석

3) 역사·문화 교류

■ 고려역사 교류

● 지리적 인접성과 고려의 역사성을 공유한 인천 강화와 북한 개성의 연계 교류

- 2013년 7월 국내 최고의 고려사 연구기관인 '강화고려역사재단'이 인천시 출연기관으로 출범
- 강화군을 중심으로 역사문화 유적에 대한 체계적 연구·조사 등 본격적인 고려사 연구 진행
- 고려의 주 도읍지이던 개성과 연계해 북한과 공동연구 및 역사문화 교류추진

● 고려 역사 전시

- 2014년 10월 11일부터 11월 2일까지 인천광역시립박물관에서 강화-개성 고려 유물·유적 사진전 “두 개의 수도, 하나의 마음”을 개최
- 과거에는 하나의 역사적 기억을 공유했으나, 분단으로 단절된 두 도시 개성과 강화의 현재를 바라보며 미래를 향한 평화 메시지를 전달

● 개성 만월대 남북 공동발굴 사업 참여

- 만월대는 고려의 왕궁터로 태조 왕건이 개성을 고려의 도읍으로 정한 이후, 약 470여 년간 존속되다가 1361년 홍건적의 침입으로 소실
- 2000년 남북 정상회담 이후, 남북 역사학자들이 '남북역사학자협의회'를 구성하고 2007년 1차 공동 발굴조사에 착수
- 2013년 만월대를 포함한 개성 역사유적지구가 유네스코 세계문화유산에 등재: 2004년 고구려 고분군 등재에 이은 북한의 두 번째 등재
- 2007~2018년까지 총 8차 공동 발굴조사를 진행하여 1만 7,900여 점의 유물을 출토
- 강화고려역사재단은 2015년 2월 16일 남북역사학자협의회와 강화-고려 연구 분야 발전의 협력을 위한 상호업무협약(MOU)을 체결
- 2015년 11월 개성에서 결과보고회에 참여하고 만월대와 고려 태조 왕건의 현릉 등 유적 답사

- 2016년 12월 30일 「인천광역시 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례」 개정으로 강화고려역사재단이 인천문화재단으로 통합
 - 시행은 2017년 3월 1일로 동 조례 개정으로 「인천광역시 강화고려역사재단 설립 및 운영에 관한 조례」는 폐지
- 남북 역사문화교류를 위한 남북중 협력
 - 인천문화재단이 2018년 중국 연변대에서 열린 ‘두만강포럼’에 참석하여 중국 연변대학 조선반도연구원, 경기문화재단과 3자 업무 협약을 맺고 ‘임진예성포럼’ 창설
- 임진예성포럼
 - 인천·경기와 인접한 황해도 지역의 역사·고고·민속의 상호관련성 탐구를 목적으로 연 1회 개최: 2018년 11월, 중국 연변대학에서 ‘고려의 대외교류와 세계유산 개성 역사지구 유적 비교’를 주제로 첫 포럼
 - 2차는 ‘남·북한 중세왕릉의 세계유산 교차 확장 등재 가능성 검토’를 주제로 인천에서 진행

■ 북한 미술전

- 2013년 6.15 선언 13주년 북한미술전
 - 2013년 7월 18일부터 7월 27일까지 인천아트플랫폼에서 개최
 - 북한 조선화(북화)의 거장 선우영, 정창모 작품 40점을 전시
 - 한국전쟁 정전 60주년을 기념하여 남북분단이라는 시대적 운명과 싸우며 치열하게 예술혼을 불살랐던 북한 조선화의 거장인 선우영, 정창모 화백의 작품을 전시
- 2020년 조선화가 황영준 전
 - 2020년 1월 10일부터 2월 18일까지 인천문화예술회관에서 개최
 - 황영준(1919~2002) 탄생 100주년, ‘봄은 온다’
 - 황영준은 1988년 공훈예술가 칭호를 받은 인물로 동 전시회에서 2001년 완성한 ‘금강산 화책’, ‘풍경화조화’ 등을 공개
- 2021년 조선화의 거장 전
 - 2021년 7월 23일부터 8월 10일까지 인천문화예술회관에서 개최
 - ‘인천, 평화의 길을 열다’를 주제로 북한 조선화의 3대 거장 작품 전시,
 - 조선화의 거장(김용준, 리석호, 정중여) 특별전, 월북작가 18인 등 북한을 대표하는 미술가 19인의 작품 전시

[표 III-11] 인천광역시의 주요 남북교류협력사업 연도별 일람

연도	주요 내용
2004	<ul style="list-style-type: none"> ○ 룡천역 폭발사고 긴급구호 물품 전달(5월) ○ 6.15남북공동선언 4주년 기념 우리민족대회 인천 개최(6월) ○ 민간 주도 북한 어린이 돕기 모금운동(4월~6월) <ul style="list-style-type: none"> - 지역 언론사가 인천시, 시교육청, 적십자사 등과 협조하여 2억4천만원 상당의 모금운동 전개 ○ 인천광역시 남북교류협력 조례제정(11월)
2005	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인천광역시 남북교류협력조례 시행규칙 제정(1월): 남북교류협력 기금 조성 ○ 정책기획관실내 전담팀 구성(2월) ○ 대북 지원 물자 전달(4월): 북한 도로건설용 자재, 페인트 등 ○ 안상수 시장 등 대표단 방북(5월) ○ 제16회 아시아육상경기선수권대회(9월) ○ 인천경제대표단 평양과 남포 방문(11월)
2006	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개성공단 생산품 인천항 첫 출항식(3월)
2007	<ul style="list-style-type: none"> ○ 홍수 피해 구호 물품 지원 ○ 평양시 체육단 축구장 현대화 사업 추진(7월~11월) ○ 축구장 준공식 참가 방북(11월) ○ 김양건 북한 노동당 통일전선부장 일행 인천 방문(11월) ○ 인천유나이티드FC와 북한 4.25 축구단 친선경기(12월, 중국 kunming)
2008	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한 수재민 구호품 선적(8월) ○ 평양 치과병원 리모델링, 창광거리 음식점 현대화 사업: 준공식 및 사업 현장 방문(10월)
2009	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남북 축구팀 친선경기(2월, 중국) ○ 남북 유소년 축구팀 합동전지훈련(7월~8월, 중국 kunming) ○ 긴급식량 옥수수 1,000톤 지원(10월)
2010	<ul style="list-style-type: none"> ○ 함경북도 온성군 어린이 영양 지원 : 빵, 콩가루, 우유 등(9월) ○ 평양산원 영유아 및 산모에게 분유 및 우유 지원(9월~10월) ○ 신의주지역 수해피해 긴급지원 물자 옥수수 700톤(10월) ○ 고아원·양로원·장애인에 대한 밀가루, 두유, 내의 등 지원(10월) ○ 어린이 및 장애인에 대한 옥수수 및 콩 지원과 영유아 영양·의료 지원(11월) ○ 북한 수재민을 위한 인천쌀 보내기 시민운동 출범(11월)
2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인천 평화컵 국제유소년 축구대회(2월, 중국 kunming) ○ 인천시-경기도 남북공동 말라리아 방역물자 지원(5월) ○ 단둥축구화공장 준공식(11월)
2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제2회 인천 평화컵 국제유소년 축구대회(2월, 중국 kunming)
2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제3회 인천 평화컵 국제유소년 축구대회(1월, 중국 하이난)
2014	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제4회 인천 평화컵 유소년 축구대회(1월, 중국 광저우) ○ 인천 평화컵 국제 여자 유소년 축구대회(3월, 중국 광저우) ○ 제17회 인천아시아경기대회 북한 참가(9월~10월)
2015	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인천유나이티드FC와 북한 4.25축구단 친선경기(2월, 중국 청두)
2018	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인천광역시 평화도시 조성에 관한 조례 제정(10월) ○ 전담팀 확대(팀-과) : 남북협력담당관(10월)
2019	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대북지원사업자 지정(11월) ○ 북한 모자보건 증진을 위한 원료의약품 지원사업(12월)

4) 해상운송, 항공운송 협력

● 남북의 해운합의서 채택

- 남북은 2002년부터 해운협력 발전 및 선박운항의 제도적 보장을 위한 실무협의를 시작하여 2004년 5월 「남북해운합의서」를 채택하고 2005년부터 발효
- 남측의 인천, 군산, 여수, 부산, 울산, 포항, 속초항과 북측의 남포, 해주, 고성, 원산, 홍남, 청진, 나진항 간에 해상항로를 개설
- 남북해운합의서에 따라 해상교역이 확대되었으나 2010년 5.24 조치로 국적선 운항이 전면 금지됨.

● 인천-남포의 해상운송

- 인천항에서 2002년 인천-남포 정기 컨테이너 정기항로가 개설되어 주 1회 운항하였으나, 2011년 10월 중단되고 이후의 부정기 운항도 화물감소로 중단되었음(김창수 외 2019, 352-353).
- 정기항로를 운항한 국양해운은 2001년 남포항 하역설비 개선사업을 시행
- 대북 해상교역에서 인천이 물동량, 교역액 등 모든 면에서 과반 이상의 절대적 역할을 했음.

● 남북 항공운송 협력

- 2000년 6월 남북정상회담을 시작으로 남북 항공운송이 부정기적으로 진행되었으며, 동해안에 국제항공로를 개설한 바 있음(김창수 외 2019, 371-372).
- 2010년 5.24 조치로 한국 국적기의 북한 영공 통과가 금지되었고 대북 제재 2321호에 따라 북한발 항공기의 화물 검색이 의무화된 상태임.
- 2018년 2월 북한은 국제민간항공기구(ICAO)에 평양-인천의 항로 개설 등을 제안했으며, 검토를 위해 동년 5월 ICAO 담당자가 북한을 방문한 사례가 있음.

● 인천항과 인천공항이 소재한 인천은 남북간 교역과 운송에서 절대적인 역할을 해왔으며, 향후에도 이러한 지위는 변하지 않을 것임.

- 향후 남북협력 재개시 인천항-남포항 등의 직항로 재개, 북한 영공 통과, 남포항을 비롯한 북한 항만 개발 참여 등을 통해 인천의 우위를 유지해야 할 것임.

(라) 평화도시 인천 브랜드화

▣ 평화도시 인천 구상

● 제도화 기반 구축

- 2004년 '인천광역시 남북교류협력 조례'를 제정하고, 2005년 남북교류사업 전담팀을 설치
- 2018년에는 과(남북교류협력담당관) 단위로 확대 개편

● 평화도시 비전과 추진체계 정비

- 2018년 4.27 판문점 회담 이후 출범한 민선 7기 지방정부는 남북협력사업을 우선순위에 두고 새로운 비전 제시와 함께 전담팀 확대, 기금 확충 등 사업 추진 기반을 다졌음.
- 인천시는 남북 교류협력 사업을 확대하면서 도시 비전으로 ‘평화도시 인천’을 설정하여 접경 지자체로서의 역할을 다하고자 함.

● 평화도시 조례로 통합

- 2018년 10월 남북 교류협력에 관한 조례를 「인천광역시 평화도시 조성에 관한 조례」로 전부 개정
- 평화도시를 ‘남북분단으로 인한 대치와 긴장의 관계를 극복하고, 국내외적으로 평화 메시지를 확산하여 동북아시아 및 세계평화 정착에 기여하는 도시’로 정의
- 남북협력을 넘어선 한반도와 동북아 평화를 선도하는 인천시의 의지를 천명
- 서해 북방한계선을 맞대고 북한과 마주하는 인천이 평화정책을 선도적으로 추진하여 한반도 평화변영을 선도하고 동아시아 평화의 주도자가 되겠다는 의지로 입힘.

● 평화도시 조성위원회 구성

- 「인천광역시 평화도시 조성에 관한 조례」에 따라 2019년 2월 구성
- 기본계획 수립 및 시행, 평화도시 조성 및 남북교류협력, 평화·통일교육 활성화, 남북교류협력 기금 관리·운용 등을 심의

[표 III-12] 평화도시 인천의 제도화 과정

연도	내용
2004	인천광역시 남북교류협력 조례 제정
2005	전담팀 설치: 2010년 2개 팀으로 확대
2018	전담팀 확대: 남북교류협력담당관
2018	인천광역시 평화도시 조성에 관한 조례로 통합
2019.2.	평화도시 조성위원회 구성

■ 평화도시 인천의 기반 확대

● 황해평화포럼: 평화도시 인천의 전파

- 인천 의제의 전국적 의제화와 서해평화사업 추진을 위한 연구 조직
- 한반도 평화·변영과 평화도시를 위한 연구 및 정책 제언, 국내외 협력 활동, 평화 인식 확산을 위한 홍보 등 사업 수행
- 2012년 서해평화정책포럼으로 시작, 2019년 서해평화포럼으로 재개 후 황해평화포럼으로 명칭 변경
- 2019년 서해평화포럼 창립식 및 기념토론회
- 2020년, 2021년 황해평화포럼 국제학술회의 개최

● 인천통일+센터 설치: 평화·통일 교육 기반 강화

- 통일부 공모사업에 선정되어 전국 최초로 설립된 지역 통일센터
- 통일교육센터, 하나센터 등이 수행하던 지역사회 통일 관련 사업들을 통합하여 서비스 제공
- 시민참여 프로그램, 탈북민 지원 및 인식 개선 사업 등 지역 맞춤형 평화·통일 관련 프로그램과 서비스 실시

■ 서해평화를 위한 시민참여 행사

● 10.4 선언의 기념식 및 부대 행사

- 서해평화협력특별지대가 핵심인 10.4 선언을 인천선언으로 규정하고 기념식과 부대행사 등 남북정상 합의의 의미를 새기고 실천하기 위한 시민 참여행사 추진
- 2011년 지방정부로는 처음으로 노무현 재단과 함께 인천시청 1층홀에서 기념식 개최
- 2012년에는 교동 평화산업단지 현장인 강화 교동면에서 시민 200여 명이 참석한 가운데 진행
- 민관이 함께 만들어가는 인천의 평화행사로 정착

● 「서해평화 특별기간」 운영

- 남북협력 및 한반도 평화정착에 대한 관심을 높이고, 접경지역 지방자치단체로서의 역할을 다하기 위해 2019년부터 운영
- 2019.6.8.~2019.6.21. 동북아 평화중심 도시 인천, 서해평화 특별기간
- 2020.9.14.~10.4. 평화도시 인천, 2020 서해평화 특별기간
- 2021.10.2.~10.16. 평화도시 인천, 2021 서해평화 특별기간

● 인천 평화창작가요제

- 2014년에 시작한 평화를 기원하는 시민들의 창작가요 행사
- 남녀노소 제한없이 참여하여 다양한 평화의 노래들을 만들어가면서 인천의 대표적인 평화의 노래를 만들어가는 과정

3

지방정부 차원의 남북 교류협력에 대한 평가

(가) 제도 변화에 따른 지자체의 위상과 역할 변화

- 제도적 변화에 따라 지자체가 제도상 교류협력의 주체로 명시되지 않아 교류협력 사업을 간접적으로 추진해 왔던 방식이 개선됨.
- 2020년 12월 <남북교류협력에 관한 법률>을 개정하여 지방자치단체의 남북교류협력 사업을 법률에 명시함으로써 지자체가 남북교류협력 방안을 주도적으로 시행할 수 있게 됨.

「남북교류협력에 관한 법률」

제24조의2(지방자치단체 남북교류·협력의 지원)

- ① 지방자치단체는 남북교류·협력을 위하여 협력 사업을 추진할 수 있다.
- ② 지방자치단체의 남북교류·협력을 증진하고, 관련 정책을 협의·조정하기 위하여 통일부에 지방자치단체 남북교류협력 정책협의회를 둔다
- ③ 제2항에 따른 정책협의회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 목적 : 지자체 남북교류협력 사업을 법률에 명시함으로써 중앙정부의 대북정책을 보완하고, 지속적인 정책을 추진할 수 있도록 함.
- 지자체는 중앙정부와는 다른 사업영역에서 다양한 사업을 추진하고 주민을 참여시킬 수 있음.
- 광역지자체뿐만 아니라 시군구 기초지자체까지 남북교류협력 사업의 독자적 추진이 가능함.
- 지방자치단체 남북교류협력 정책협의회 신설
 - 남북교류협력에 관한 법률 제24조2에 의거한 법정 기구
 - 지자체가 남북교류협력을 추진할 때 통일부와 소통과 협의를 원활하게 하기 위한 기구
 - <남북교류협력에 관한 법률> 시행령 제37조2(지방자치단체 남북교류협력 정책협의회의 구성 및 운영)에 따르면, 정책협의회에서 협의·조정할 안건을 미리 검토하고, 정책협의회에서 위임받은 사항을 처리하기 위하여 정책협의회에 실무협의회를 둘 수 있음.
 - 제8항 규정에 따라 실무협의회 분과를 구성하고 2021년 4월 21일 첫 회의를 개최함.
- 지자체 협력사업 사전 승인제 도입
 - <남북교류협력에 관한 법률> 시행령 제27조, 통일부장관이 협력사업 등의 성격을 고려, 협력사업 승인 신청 시 필요한 서류 내역을 조정할 수 있도록 한 규정
 - 과거에는 북한과 합의서 체결 이후 통일부에 협력사업 승인을 신청하도록 했으나 합의서 체결 이전에도 사전승인을 가능하도록 해 절차 간소화
- 독립적인 인도적 대북지원사업자 자격 획득
 - 2019년 10월 22일 <인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정>(통일부 고시) 개정, 지자체도 대북지원사업자로 승인

- 1999년 공포된 <인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정>에는 ‘대북지원사업자’를 대북 지원 사업을 추진하는 남한주민(법인 및 단체)에 한한다고 규정: 지자체의 직접적인 대북사업 추진은 불가하여 대북지원사업자로 지정된 민간단체와 협업을 통해 참여
 - 2019년 7월 통일부장관과 17개 광역시·시·도 단체장이 체결한 ‘한반도의 평화와 번영을 위한 협약’을 바탕으로 지자체를 교류협력의 주체로 인정
 - 2020년 11개의 지자체가 대북지원사업자로 지정
- 2018년 판문점 선언에서 지자체도 남북교류협력의 주요 참여 주체로 명시
 - 1조 ④항에서 당국과 국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등 각계각층이 참여하는 민족공동행사를 적극 추진하기로 함.
 - 2003년 남북교류협력 업무의 통일부 일원화 및 자율성 확대
 - <남북 자치단체간 교류협력 업무지침>에 의거, 통일부 심사 이전에 있었던 ‘행정자치부의 심사와 승인권이 2003년 5월에 폐지
 - 남북교류협력을 원하는 지자체는 적법한 절차를 거쳐 교류협력사업을 자율적으로 추진할 수 있게 됨.

(나) 지자체 남북교류협력 역사

1) 남북교류협력의 전개

- 남북 교류협력의 시작
 - 남북 간에 교류협력의 논의를 시작한 것은 1972년 7월에 7.4 남북공동성명임.
 - 1988년 노태우 정부의 7.7 선언(민족 자존과 통일 번영을 위한 대통령 특별선언)을 통해 “남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것”을 6개항을 통해 선언함

7.7.선언 주요 내용

1. 남북 동포간의 상호 교류를 적극 추진하고, 해외동포의 자유로운 남북 왕래를 위해 문호를 개방한다는 것이다.
2. 인도주의적 차원에서 이산가족의 생사·주소 확인, 서신왕래, 상호방문을 적극 주선·지원한다는 것이다.
3. 남북 교역의 문호를 개방하고 남북 간 교역을 민족 내부의 교역으로 간주한다는 것이다.
4. 민족경제의 균형 발전을 추구하고, 비군사적 물자에 대해 우방국들이 북한과 교역하는 것을 반대하지 않는다는 것이다.
5. 남북 간 소모적인 경쟁 및 대결 외교를 지양하고 남북 대표가 국제무대에서 자유롭게 만나 민족 공동이익을 위해 협력하자는 것이다.
6. 한반도 평화 정착을 위해 북한의 대미·대일 관계개선에 협조할 용의가 있으며, 남한 또한 중·소를 비롯한 사회주의 국가와 관계 개선을 추구하겠다는 것이다.

- 1988.10, ‘남북경제개방조치’ 남북간 교역 허용
- 1989.6, ‘남북교류협력에관한 지침’ 제정

- 1990.8.1., '남북교류협력에관한법률' 제정
- 1990.8, '남북협력기금법' 제정, 남북 상호교류와 협력을 지원하기 위해 필요한 기금의 설치와 그 운용관리의 제반사항을 규정

● 1991년 남북기본합의서

- 교류 협력 조항

제3장 남북교류·협력

제15조 남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족 내부 교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다.

제16조 남과 북은 과학·기술, 교육, 문화·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.

제19조 남과 북은 끊어진 철도와 도로를 연결하고 해로, 항로를 개설한다

● 인도적 지원 시작

- 1995년 8월 북한이 유엔에 긴급 식량 지원을 요청하면서 북한의 수해와 식량난에 대한 긴급 구호 차원의 지원을 시작
- 김영삼 정부, 95년에 15만톤 쌀 무상 지원
- 1996년 WHO, UNICEF 등 국제기구를 통한 지원 병행
- 1996.1.15. 6개 종단 종교지도자들이 '범종단 북한수재민돕기 추진위원회' 결성

[표 III-13] 남북 교류협력의 주요 연혁

날짜	내용
84.9.-84.10.	북한, 우리측 수해물자 지원
89.7.7.	노태우 대통령, 민족자존과 통일번영을 위한 특별선언 발표
88.10.7.	「대북경제개방조치」 발표
89.3.1.	남북교류협력추진협의회 설치
89.6.12.	「남북교류협력에관한 기본지침」 제정
90.8.1.	「남북교류협력에관한법률」, 「남북협력기금법」 제정
91.12.31.	남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서 채택
92.9.17.	남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서의 '제3장 남북교류·협력'의 이행과 준수를 위한 부속합의서 채택
94.11.	남북경협 활성화 조치(제1차) 발표
95.6.-95.10.	대북 식량지원 15만톤 실시
98.4.30.	남북경협 활성화 조치(제2차) 발표
98.11.18.	금강산 관광 시작
99.6.8-22.	당국차원의 대북 비료지원 최초 실시(11.05만톤)
00.6.13-15.	2000 남북정상회담 개최(평양)

날짜	내용
02.9.18.	경의선, 동해선 철도도로 연결 착공식
03.8.20.	남북 4대 경협(투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁 해결 절차, 청산결재) 합의서 발표
04.6.30.	개성공단 시범단지 준공
07.10.2-4.	2007 남북정상회담 개최(평양)
08.7.12.	금강산 관광객 피격사건(7.11)으로 관광 중단
10.5.24.	천안함 피격사건 관련 '5.24 조치' 발표
13.4.9.	개성공단 잠정 중단(9.16 재가동)
18.4.27.	2018 남북정상회담 개최(판문점)
18.5.26.	남북정상회담(판문점 북측지역 통일각)
18.9.18-20.	남북정상회담(평양)

출처: 통일부 홈페이지.

- 김대중 정부에서 남북교류협력 사업 본격화
 - 정부 및 민간차원의 남북교류 확대와 대북포용정책을 통한 남북관계 개선 추구
 - 1998.4.3. 영국 방문 연설에서 사용한 용어 '햇볕정책'은 남북 간의 교류협력을 통해 북한의 변화와 개방을 촉진한다는 적극적인 참여정책·포용정책
 - 1998년 '남북 경제협력 활성화 조치' 이후 본격적으로 추진
- 민간활동 활성화 기반 마련
 - 1998년부터 민간부문의 대북지원활동은 탄력, 확대
 - 1999년 2월 대한적십자사로 일원화되었던 창구단일화 조치가 해제
 - 모금규제 조치 완화와 민간단체 대북지원사업자에 대한 남북교류협력기금 지원
 - 2001.2.29. 대북지원 민간단체 간 유기적 협력체계 구축을 목적으로 대북협력민간단체협의회 출범

2) 지자체 남북교류협력의 태동

[표 III-14] 남북교류협력 정의와 분야: 〈남북교류협력에 관한 법〉 제2조 정의

구분	내용
교역	남한과 북한 간의 물품, 대통령령으로 정하는 용역 및 전자적 형태의 무체물의 반출·반입
반출·반입	매매, 교환, 임대차, 사용대차, 증여, 사용 등을 목적으로 하는 남한과 북한 간의 물품등의 이동
협력사업	남한과 북한의 주민(법인·단체 포함)이 공동으로 하는 환경, 경제, 학술, 과학기술, 정보통신, 문화, 체육, 관광, 보건의료, 방역, 교통, 농림축산, 해양수산 등에 관한 모든 활동

- 지자체가 북한과 추진하고 있는 모든 사업을 지칭
 - 남북경제협력사업, 사회문화협력사업, 인도적 대북지원사업으로 유형화
- 교류협력은 중앙정부의 정책과 남북관계 진전의 영향을 많이 받음.

[표 III-15] 남북협력사업 분류

분야	내용
남북경제협력사업	남한과 북한의 주민(법인·단체 포함)이 공동으로 행하는 경제적 이익을 주된 목적으로 하는 제반 활동 - 남북 주민 간의 합작, 단독 투자, 제3국과의 합작투자는 물론 북한주민의 고용, 용역 제공, 행사 개최 및 조사·연구활동 등의 행위 중 - 사업의 규모나 계속성, 기타 형성되는 경제관계의 특성을 고려하여 통일부장관이 경제협력사업으로 인정하는 행위(단순 인적교류, 교역은 제외)
사회문화협력사업	민족의 동질성 회복과 사회·문화 공동체 형성을 위해 상대방 지역이나 제3국에서 당사자 간의 협의 및 계약에 따라 계획·준비·실시 및 사후 처리 등이 연속성 있게 이루어지는 행위 - 교육·학술, 문화·예술, 종교, 보건, 과학, 체육, 출판·보도 등의 분야에서 남한과 북한의 주민이 공동으로 행하는 비영리적 활동
인도적 대북지원사업	단순 긴급구호는 물론 영유아 등 취약계층 대상 지원사업, 농업, 축산, 산림, 환경 분야 등 북한 주민에게 실질적 도움을 주고자 하는 사업 - 「남북교류협력에관한법률」이 정한 요건에 따라 분배 투명성 확보를 전제 - 북한 상대방과 안정적인 관계를 유지하고 있다고 인정되는 단체를 ‘대북지원사업자’로 지정하여 추진

출처: 통일부 홈페이지.

- 지자체 협력사업은 김대중 정부 시기인 2000년 6월 남북정상회담 이후 본격화
 - 자치단체 차원의 남북교류협력은 중앙정부의 1990년 「남북교류 협력에 관한 법률」과 「남북협력기금법」이 근거법으로 작용
 - 지자체는 중앙정부 법률에 근거해 조례를 제정하고 예산과 조직을 마련하는 등 사업을 본격 추진하기 위한 제도화를 시작함.
 - 각각의 조례들과 통일부의 고시를 통해 인도적 지원과 경제협력사업 추진
- 최초의 남북교류는 1999년 1월 제주도가 북한에 감귤 100톤 지원
 - 1998년 말, 풍작으로 넘쳐나는 감귤의 대북지원 의견을 수용하여 북한 주민에게 도움을 주고 국내 감귤 가격을 안정화하는 효과
 - 대한적십자사 등 민간과 공동으로 사업 추진
- 조례 제정과 전담부서 등 사업 추진을 위한 제도화의 기반을 닦은 것은 강원도
 - 1998년 9월에 조례를 제정하고 전담부서를 신설함.
 - 2번째인 경기도보다 3년 빠름.

[표 III-16] 강원도 남북교류협력 제도화 과정

날짜	내용
98.9.9.	남북 강원도 교류협력위원회 조례 제정 전담팀인 남북교류지원담당 신설
98.10.11.	남북 강원도 교류협력기획단 구성(10명)
98.11.17.	남북 강원도 교류협력기획단 운영요강 제정
98.11.28.	남북 강원도 교류협력위원회 발족(30명)
98.12.31.	강원도 남북교류협력기금 조례 제정, 기금 설치
00.5.8.	사단법인 남북강원도협력협회(반관반민) 설립
00.6.21.	강원발전연구원 내 북강원연구센터 설립
01.3.	남북협력담당관실로 확대 개편
02.3.13.	사) 남북강원도협력협회 대북사업자 지정

출처: 김범수, 조동호(2013).

● 인도적 사업부터 시작

- 민간단체, 기관과 공동으로 추진하는 사업방식으로 주로 인도적 지원 분야를 대상
- 서울시 등 지자체 최초의 사업 계기는 2004년 통천역 폭발 사건 지원
- 지자체 사업이 인도적 지원을 중심으로 진행되면서 지자체와 민간단체의 협력체계가 마련되었음.
- 지자체는 법적으로 인도적 지원 사업자가 아니므로 민간단체와 함께 할 수밖에 없었고, 공무원 특성상 현실적으로도 북한과의 협상이 불가함.

● 식량 등 인도적 지원만큼 중요한 보건의료 지원

- 북한은 90년대 극심한 경제난을 겪으며 보건의료 기반이 붕괴되고 의약품 부족이 심각했으며, 기초의약품과 의료소모품의 공급에도 어려움을 겪었음.
- 2000년을 전후하여 식량, 의류, 생필품 등 단순 물자지원을 농업, 보건의료 등 분야별 지원사업으로 발전시켜 나감.
- 분야별 전문가 방북을 통해 북한의 역량강화 및 남북 민간교류 활성화에 기여
- 지자체와 민간이 사업을 추진하는 과정에서 민관협력의 제도화 수준이 높아짐.

● 인도적 지원사업에서 개발지원사업으로 전환: 긴급구호를 넘어 지속가능하고 자립가능한 지원으로의 전환

- 인도적 지원을 중심으로 민간단체를 통한 간접 참여방식이었으나, 자치단체별 역량에 따라 개발지원과 사회문화체육 교류 등 다양한 사업을 추진함.
- 농업협력사업, 농촌개발사업, 산림복구 사업 등 개발지원사업으로 확대

● 경기도의 당곡리 협동농장 농촌현대화 사업

- 벼농사 협력사업, 농업기반조성사업, 생활환경 개선사업으로 구성
- 남북 주민 간 직접 접촉 확장과 남한의 선진 기술 전달

[표 III-17] 경기도의 당곡리 농업협력사업 개요

사업 기간	○ 2006년 ~ 2008년(3년)
사업 지역	○ 평양시 강남군 당곡리(협동농장) - 700ha(220만평, 여의도의 약 2.4배) - 농장 세대수: 750세대, 4,000여명 - 당곡리 전체 주민: 980세대, 7,500여명
농업협력사업	○ 벼농사 협력사업: 100ha(2006년) → 200ha(2007년) ○ 온실 설치: 10,000㎡(약 3,000평) ○ 농자재: 못자리용 비닐, 농약, 비료 등 ○ 벼농사 및 시설채소 : 파종, 육묘, 이앙, 방제, 생육관리 기술 지원
농업기반사업	○ 농기계 및 농기계 수리시설 지원, 농기계 수리소 건물 설치 ○ 농업전문가 토론회: 도 단위 농업책임자 대상 농업기술 교육 ○ 도정공장 설치 ○ 진입로 포장 : 15.7km
환경개선 및 주민복지 사업	○ 당곡리 진료서 탁아소 신축 ○ 살림집 59가구 개보수, 100가구 신축 위한 페인트, 이중창문, 방화문 ○ 유치원, 소학교, 마을회관 개보수, 관리위원회 사무실, 편의봉사점 ○ 공우유 생산시설 신축

출처 : 김동성 외(2018), pp. 53-54.

● 개성시 개풍동 양묘장 조성사업

- 개성시 개풍동 일대에 9ha 규모의 양묘장 조성
- 북한 내 인프라 재건 및 구축사업의 일환으로서 북한의 산림황폐화와 자연재해 빈발 및 농작물 수확량이 감소하자 개성 개풍군의 산림자원을 복구하기로 함.

[표 III-18] 경기도 개풍 양묘장 연도별 사업내용

구분	2007년	2008년	2009년
사업 내용	온실양묘장 설치 양묘를 위한 각종 기계 지원 종자 지원 비표 및 양묘 자재 지원	관리사, 창고, 차고, 관정 전기공급시설 신축 종자 지원 묘목 지원 양묘장 준공	종자 지원 묘목 지원 양묘자재 지원 온실추가 설치

출처 : 김동성 외(2018), p. 55.

● 접경 지역 말라리아 공동방역 사업

- 북한과 접경하고 있는 인천, 경기 북부 지역에서 발생하는 말라리아를 막기 위한 조치

- 경기도가 2008년에 시작하여 2011년에는 인천시도 참여했으나, 강원도와 협의 중에 사업 중단

● 평화기반 조성 사업으로 확대

- 2010년 5.24 조치는 중앙정부는 물론 지자체와 민간 사업을 위촉시킴.
- 이 시기에 지자체는 남북 교류협력의 의미를 확장하여 국민 공감대 형성을 위해 평화교육, 남북정상회담 기념식, 학술회의 등을 추진함.
- 남북 교류협력의 목적이 민족동질성 회복, 평화 정착 및 통일 기반 조성 등이므로 조례를 광의의 의미로 해석하여 남북 직접 교류는 물론 남북 기념행사, 국제학술회의 등 평화 관련 사업으로 확대함.

3) 지자체 남북교류협력의 전개

● 지자체의 역할 강화: 협력자에서 주체로서의 역할

- 시작-발전-정체-변화 모색의 단계를 거쳐 발전

[표 III-19] 지자체 남북교류협력의 전개

구분	정부	정부 정책
시작기	김대중 정부	화해협력정책
발전기	노무현 정부	평화번영정책
정체기	이명박·박근혜 정부	비핵개방 3000 한반도 신뢰 프로세스
변화모색기	문재인 정부	한반도 평화 프로세스

■ 시작기: 김대중 정부, 1990년대 말~2000년대 초

● 김대중 정부의 화해협력정책: 일명 포용정책 또는 햇볕정책, 화해와 협력의 지속적 추진을 통한 북한의 점진적 변화 모색

- 최초로 남북정상회담 개최, 금강산 관광 시작(1998.11.)
- 대북 식량차관 제공
- 제1차 남북정상회담 개최(2000.6.15.)

● 지자체 남북교류협력 조례 제정, 기금 조성 등 기반 조성

■ 발전기: 노무현 정부, 2000년대 초~2000년대 말

- 김대중 정부의 화해협력정책을 계승한 평화변영정책 추진
 - 남북경협사업인 개성공단 조성(착공 2003.6.), 금강산 육로 관광 확대 및 개성 관광 시작
 - 체육, 문화 등 다양한 사회문화교류 사업 활성화
 - 제2차 남북정상회담 개최(2007.10.4.)
- 지자체 인도적지원 사업 시작, 사회문화교류 등으로 사업 영역 확장

■ 정체기: 이명박·박근혜 정부, 2000년대 말~2010년대 말

- 이명박 정부의 비핵개방 3000
 - 북한이 비핵화하면 소득 3천 불을 보장한다는 것
 - 2008년 금강산 관광객 피살, 2010년 3월 천안함 침몰과 5.24 조치
 - 남북 교역을 중단하고 방북을 불허하는 등 강력한 대북제재 조치 시행
 - ‘5·24 조치 주요 내용’: 북한 선박의 우리 해역 운항 불허, 남북교역 중단, 우리 국민 방북 불허, 북한에 대한 신규 투자 금지, 순수 인도적 지원을 제외한 대북지원 사업 보류 등
- 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스
 - 드레스덴 선언: ‘한반도 평화통일을 위한 구상’의 대북 3원칙
 - 남북 주민의 인도적 문제 우선 해결, 남북 공동 번영을 위한 민생 인프라 구축, 남북 주민 간 동질성 회복, 3대 제안의 실현을 위한 ‘남북교류협력사무소’ 설치 제안

■ 전환기(변화 모색): 문재인 정부

- 4.27 판문점 선언 이후 관계 회복과 교류 재개에 대한 기대감
 - 2018년 남북정상회담 및 북미정상회담으로 관계 회복 기대감
 - 민선 7기 지자체의 남북 평화사업 중요성 인식과 제도 정비
- 하노이 북미정상회담 무산 후 새로운 도전
 - 2019년 3월 이후부터 지속된 남북관계 소강국면으로 철도·도로 연결 및 현대화, 금강산 관광 문제 협의, 도쿄 올림픽 단일팀 구성 등 남북 당국 간 합의된 교류협력 추진이 지연
 - 교류협력 추진을 위한 법·제도적 개선과 함께 분권화 노력을 지속
 - ‘남북교류협력에 관한 법률’ 제정 30주년: 지자체가 협력사업을 추진할 수 있는 근거가 마련되었고, ‘지방자치단체 남북교류협력 정책협의회’가 법정 협의회로 발전

4) 지자체 주요 추진 사업

■ 접경 지자체의 선도적 역할

- 인천광역시, 경기도, 강원도는 북한과 접해 있는 지리적 특성상 남북관계에 영향을 많이 받으므로 남북 교류협력 사업에 관심이 많고 사업의 추진과 확대에 적극적임.

● 인천시

- 인천항이 남포항과 남북교역의 거점항구 역할을 하는 등 남북 교류협력의 관문도시라고 말할 수 있음.
- 인천시는 경기도나 강원도에 비해 남북 교류협력 사업의 추진이 상대적으로 늦었지만, 2004년 '6.15 공동선언 발표 4돌 기념 우리민족대회'를 기점으로 남북 교류협력 사업에 적극적으로 나서기 시작했음.
- 제16회 아시아육상경기선수권대회에서 북한선수단의 참가 독려, 평양시 체육단 축구장 현대화 사업 지원, 남북 유소년 친선 축구대회 개최, 평양 치과병원 리모델링 및 창광거리 음식점 현대화사업 지원 등 인도적 지원은 물론 인적 교류, 체육 교류 등 다양한 사업을 적극적으로 추진함.

● 경기도

- 지자체로는 두 번째로 2001.11.9. 경기도 남북 교류협력 조례를 제정하고 남북교류협력위원회를 구성함.
- 2008.2. 과 단위 남북협력담당관실로 확대하고 2018년에는 평화협력국으로 조직을 확대
- 2019년 1월에는 평화정책자문위원회를 설치하여 남북교류와 평화정책의 추진 의지를 밝힘.
- 국내 최대 광역지자체로서 조직과 예산을 활용하여 농업 및 보건의료 등 개발지원사업을 적극 추진하였으며, 대북 지원 국제학술회의, DMZ 기념행사 등 남북교류와 평화사업을 선도적으로 추진하였음.

● 강원도

- 강원도는 지자체 중에서는 최초로 남북 교류협력 관련 조례와 기금, 전담조직을 설치하면서 제도적 기반을 발판으로 적극적으로 남북 교류협력 사업을 추진하였음.
- 연어자원 보호증식 사업, 산림병충해 공동방제 사업, 농업지원사업(원산 농민기술강습소 보수), 사회문화교류사업(남북강원도 민속문화 축전) 등이 대표적인 사업 실적임.

[표 III-20] 접경 지자체의 남북 교류협력 추진 사업

광역지자체	주요 남북 교류협력 사업
인천광역시	6.15 우리민족대회(2004) 제16회 아시아육상선수권대회(2005) 시 경제대표단 평양·남포 방문(2005) 평양시 축구장 현대화(2007) 평양 치과병원 리모델링, 평양 창광거리음식점 현대화(2008) 말라리아 남북공동방역(2011) 인천평화컵 국제유소년 축구대회(2011-2014)
경기도	평양 당곡리 농촌현대화 (2006-2008) 개풍 양묘장 조성사업(2007-2011) 평양 남북 유소년 축구대회(2008) 말라리아 남북공동방역(2008-2011) 다제내성 결핵환자 치료약 지원(2014-2017) 아시아 태평양 평화 번영을 위한 국제대회(2018) 한반도 평화를 위한 아시아 국제배구대회(2019)
강원도	연어자원 보호증식 - 안변 연어 부화장 건설(2002-2003) - 어린 연어 공동방류(2005-2006) - 안변 사료공장 건설(2007) 북강원도 산림병해충 방제(2001-2009) - 금강산 솔잎혹파리 방제(2001-2008) - 북강원도 잣나무넓적잎벌 공동방제(2003-2009) 남북 강원도 민속문화축전(2005) 남북 강원도 아이스하키 친선경기(2006)

[표 III-21] 경기도의 남북 교류협력사업 연도별 추진 실적

연도	사업명	사업내용
2001	경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례	
2002	인도적 지원	○ 경운기 200대, 지붕개량재 19,200장, 축구공 2002개
2003	경기도-북측 민화협간 남북교류협력 의향서 체결	
	남북교류합의서 채택	
2004	인도적 지원	○ 농업: 경운기 100대, 콤바인 20대 ○ 보건: 치과장비 5세트, 환자 송용 버스 5대 ○ 식품: 평양 식품가공공장 설치(착공) ○ 구호: 룡천역 긴급구호 의약품 지원
2005	인도적 지원	○ 경운기 200대, 지붕개량재 180천m ² , 축구공 2,002개
	벼농사 시범사업	○ 농약 150톤, 분무기 1,200대, 손수레 1,400대, 경운기 100대, 콤바인 20대
2006	당곡리 농촌현대화사업	○ 농업기반조성: 도로포장(3.7km), 도정공장 및 창고 자재지원, 중장비 지원

연도	사업명	사업내용
		○ 환경개선사업: 주택·소학교·유치원 보수물자 지원, 의약품 지원
2007	당곡리 농촌현대화사업	○ 농업기반조성 : 도정공장 완공, 농기계수리센터 ○ 환경개선사업 : 소학교 보수, 진료소·탁아소 신축
	개풍 양묘장 조성사업	○ 온실 양묘장 설치, 트랙, 트랙터, 굴삭기, 경운기, 종자, 비료 등 지원
	북한 수해복구지원	○ 라면 4,200박스, 밀가루 20kg/3,800포, 의약품 12종
2008	당곡리 농촌현대화사업	○ 오대버 종자 7.5톤, 농약 5종, 모판 95천개, 비료, 상토 등
	개풍 양묘장 조성사업	○ 관리사, 창고, 차고, 전기 공급시설 신축, 종자 8종, 2,480kg, 묘목 7종 457천본
	말라리아 남북공동 방역사업	○ 방역차량 7대, 방역장비, 방역약품, 진단기구 등 13종
	남북 친선 유소년 축구대회	○ 경기도 경수유소년축구클럽과 북한 4.25체육단 유소년 대표팀간 친선 축구경기 개최
2009	개풍 양묘장 조성사업	○ 양묘장 조성 확대, 양묘하우스 증설, 종자 8종 3,242kg, 묘목 3종 300천본
	말라리아 남북공동 방역사업	○ 살충제 3종, 유충구제약품 1종, 진단키트 5,000개, 모기향 60,000박스
	평양 농축산사업	○ 양돈장 설치사업·벼농사 협력사업·시설채소 재배단지 관련 자재 지원(일부)
	인도적 지원	○ 우리민족서로돕기과 공동으로 대북 긴급식량 지원(옥수수 10,000톤)
	기타	○ 시·군 및 민간단체 남북협력사업 기금 지원
2010	개풍 양묘장 조성사업	○ 종자 5종 1,290kg, 묘목 8종 40만1천본, 상토, 살충제, 살균제, 영양제 등
	말라리아 남북공동 방역사업	○ 유충구제약품 1,000kg, 임신부 예방약 45천정, 말라리아 진단키트 12만개, 모기장 122,000㎡, 모기향 15천개
	인도적 지원	○ 긴급구호(밀가루 300톤), 영유아 지원(분유 14천개)
2011	말라리아 남북공동 방역사업	○ 살충제 1,300리터, 말라리아 진단키트 34만개, 모기장 450,000㎡, 모기향 95천개, 초음파진단기 3대, 액상기피제(6종)
	인도적 지원	○ 영유아 지원(영양죽 17만개)
2012	개성한옥 보전사업	○ 기초조사
2013	개성한옥 보전사업	○ 남북공동학술회의 및 기본설계도면 제작
	전염병 예방사업	○ 다제내성 결핵환자 치료지원
2014	국제유소년 축구대회	○ 한국, 북한, 중국, 우즈베키스탄 4개국 6개 팀이 참가
	전염병 예방사업	○ 다제내성 결핵환자 치료지원
2015	국제유소년 축구대회	○ 평양 능라도 5·1일 경기장에서 경기도, 강원도 대표팀과 북한대표 등 참여
	국제양궁교류전	○ 중국 장쑤성에서 남북 대표팀 참가하여 훈련 및 경기
2016	결핵환자 치료지원	○ 다제내성 결핵환자 치료지원

연도	사업명	사업내용
2017	기타	◦ ‘금강 1894’ 뮤지컬 평양공연 추진 사업 점검, 말라리아 남북 공동 방역사업 사전접촉신고 승인
	결핵환자 치료지원	◦ 다제내성 결핵환자 치료지원
2018	기타 결핵환자 치료지원	◦ 다제내성 결핵환자 치료지원(유진벨)
2019	기타	◦ 인도네시아 한반도 평화기원 아시안피스컵 국제배구대회(인도네시아) ◦ 아시아태평양의 평화번영을 위한 국제대회(필리핀) ◦ 동북아 농업교류협력을 위한 국제 컨퍼런스(러시아) ◦ 어린이 급식용 밀가루 지원(10억원 상당) ◦ 미세먼지 저감용 묘목 지원(5억원 상당) ◦ 개풍양묘장 지원 사업 대북제재면제 승인
	결핵환자 치료지원	◦ 다제내성 결핵환자 치료지원
2020	기타	◦ 유리온실 대북제재 면제 승인
	감염병 치료지원	◦ ASF(아프리카돼지열병) 방제 장비와 시약 지원 ◦ 코로나-19 방역물품 지원
2021	기타	◦ 양돈장 대북제재면제 승인
	감염병 치료지원	

출처: 김동성 외(2018), p. 58-59를 참조하여 재구성.

[표 III-22] 강원도의 남북 교류협력사업 연도별 추진 실적

연도	사업명	사업내용
1998	남북 강원도 교류협력위원회 조례 강원도 남북 교류협력기금 조례	
2000	단체장 최초 원산과 평양 방문, 남북강원도교류협력 기본합의서 체결	
2000	인도적 지원	◦ 못자리용 비닐 지원 2회, 33,000롤
2001	연어치어 방류	◦ 2001~2004년: 205만 마리(북고성 남강, 안변 남대천)
	솔잎혹파리 방제	◦ 2001~2008년: 8회 11,100a(삼일포 등 금강산 일대)
2003	안변 연어부화장 건립	◦ 연간 5백만 마리 생산 규모
	잣나무 넓적잎벌 방제	◦ 2003~2009년: 7회 8,500ha(원산, 안변, 통천 등)
2004	인도적 지원	◦ 룡천 폭발사고 성금 전달: 5만 달러 ◦ 도로보수자재 지원(2004, 2007): 2회 피치 5,000톤
	농업 협력	◦ 원산 농민기술강습소 보수: 기자재 212종 지원
2005	남북강원도 민속문화축전	◦ 금강산, 남북 350명
2006	남북아이스하키 친선경기	◦ 춘천, 북한 선수단 36명
	빙상시스템 장비 지원	◦ 북한 삼지연빙상경기장 장비 지원
2007	북한 태권도시범단 시범행사	◦ 춘천, 북한 시범단 48명
	수해복구 물자 지원	◦ 북강원도, 판유리 1만㎡
2008	안변 연어사료공장 건립	◦ 생산규모: 1일 1톤

연도	사업명	사업내용
2015	잣나무 응애 공동방제	○ 1회 810ha(금강산 일원: 내·외금강)
	국제유소년(U17) 축구대회 지원	○ 중국 청두, 남북 56명
	국제유소년(U15) 축구대회 지원	○ 북한 평양, 남북 205명
	한중일 동북아 평화공동체 추진(평화포럼)	○ 한림대학교, 300명 참석
	남북마라톤선수단 전지훈련 지원	○ 중국 쿤밍, 21명(강원도 10, 북한 11)
2016	강원도 유소년(U15) 대표선수단 전지훈련 지원	○ 중국 쿤밍
2017	국제유소년(U15) 축구대회 지원	○ 중국 쿤밍
2018	고려항공 개성만월대 발굴유물 평창특별전 지원	○ 평창 상지대관령고등학교
	2018 평창동계올림픽 (패럴림픽) 남북공동응원단 지원	○ 평창, 강릉 경기장 일원
	국제유소년(U15) 축구대회 지원	○ 북한 평양시, 6개국 8개팀
	국제유소년(U15) 축구대회 지원	○ 춘천, 인제, 6개국 8개팀
2019	남북마라톤선수단 공동 전지훈련 지원	○ 중국 쿤밍: 33명(강원도 19, 북한 14)
	강원 유소년축구 평화캠프 및 친선경기	

출처: 강원평화특별자치도 홈페이지 등을 참조하여 재구성.

● 서울특별시

- 접경지자체는 아니지만 우리나라 수도로서 과거 '경평축구'의 역사가 있는 만큼 남북교류협력 사업에 높은 관심을 갖고 관련 사업을 추진
- 1999년 서울과 평양 동물원 간의 동물교류를 시작하였고, 2004년 룡천역 폭발사고 성금 모금과 전달을 계기로 조례를 제정하고 사업 추진
- 남북 도시 간 지속가능한 교류를 위해 2016년에는 '서울-평양 포괄적 도시교류 협력방안'을 마련하고 남북 교류협력 3대 분야 10대 과제를 선정
- 2011년 이후 남북한 직접 교류협력 중단에 따라 남북정상회담 기념식, 학술회의, 시민 평화·통일 교육 등 평화와 통일 기반 조성 사업을 추진

[표 III-23] 서울시의 남북 교류협력사업 연도별 추진 실적

연도	사업명	사업내용
1999	동물원 동물 교류 (1999~2006년)	○ 서울-평양 동물원 동물 교류: 총 7차, 19종 43수 반입, 24종 59수 반출
2004	인도적 지원	○ 룡천 폭발사고 지원: 소방, 속옷, 담요, 구급약 등
2004	서울특별시 남북교류협력에 관한 조례	
2005	인도적 지원	○ 아동 제과원료 지원: 설탕, 밀가루, 분유, 콩기름, 버터 등
	고구려 유물전시회	○ 일본·중국·북한 소재 고구려 유물 200여점, 서울역사박물관·고려대박물관
	남북공예 대전	○ 남북 공예작품 각 150점씩 300점, 덕수궁 석조전

연도	사업명	사업내용
2006	평양 고구려 안학궁터 공동발굴	○ 고구려연구재단, 김일성종합대학 등 34명 참여
	인도적 지원	○ 평양조선중앙연구소 의료기자재 지원(1차): 전자 위내시경, 디지털X-Ray, 유선암진단설비 등 11종
	수해복구 의약품 지원	○ 항생제, 수액, 연막소독기, 구급의료세트 등
2007	인도적 지원	○ 평양조선중앙연구소 의료장비 지원(2차) : 만능수술대, 전신마취기, 자동 인공호흡기 등 62종
	수해복구 의약품 지원	○ 항생제, 피부질환치료제, 진해거담제, 해열제 등 및 아리수 5만병(1.8리터)
2008	인도적 지원	○ 평양조선중앙연구소 의료장비 지원 : 병리검사시약, 수액제조설비 등
2009	인도적 지원	○ 옥수수 알갱이 2,500톤
	인도적 지원	○ 평양조선중앙연구소 의약품 등 지원
2010	수해복구 지원	○ 신의주 지역, 밀가루 500톤
2018	전담 조직 확대	○ 남북협력추진단(1단장 2담당관 6개팀)
2018	개성 만월대 남북공동 평창특별전 지원	○ 평창 상지대관령고등학교, 북한 응원단 관람
	평창 동계올림픽, 패럴림픽 성공 기원 삼지연관현악단 특별공연 지원	○ 서울 국립극장
	남북노동자통일 축구대회 지원	○ 서울 상암 월드컵경기장
	인도적 지원	○ 월드비전 1차: 밀가루 300톤, 온실용 비닐 24톤 ○ 북민협: 밀가루 2,460톤
2019	인도적 지원	○ 유엔세계식량계획(WFP) 공여를 통한 인도적 지원 ○ 월드비전 2차: 밀가루, 콩기름 ○ 북민협 추가: 밀가루
	유적 공동발굴 조사	○ 나선-녹둔도 이순신 장군 유적 남북러 공동발굴 조사(1차)
	국제친선탁구대회 지원	○ 2019 동북아 국제친선탁구대회 지원, 서울시·MBC

출처: 서울특별시(2020), pp. 13-22.

[표 III-24] 서울시의 평화·통일문화 조성사업 연도별 추진 실적

연도	사업명	사업기간	관계단체
2012	6.15 남북공동선언 기념 학술대회 지원	2012.6.14.	(사)김대중평화센터
	통일·평화교육 지원사업	2012.8.30.	남북평화재단 등 7개 단체
	10.4 남북정상선언 5주년 기념행사	2012.9.25.	(재)사람사는세상 노무현재단
2013	6.15 남북공동선언 기념 학술대회 지원	2013.6.14.	(사)김대중평화센터
	10.4 남북정상선언 6주년 기념행사 지원	2013.10.4.	(재)사람사는세상 노무현재단

연도	사업명	사업기간	관계단체
2014	6.15 남북공동선언 기념 학술대회 지원	2014.6.12.	(사)김대중평화센터
	10.4 남북정상선언 7주년 기념행사 지원	2014.10.4.	(재)사람사는세상 노무현재단
2015	통일박람회 전시부스 행사 참여	2015.5.29. ~ 5.31.	서울시, 통일부
	6.15 남북공동선언 기념 학술대회 지원	2015.6.9.	(사)김대중평화센터
	광복 70주년 기념전 「북한 프로젝트」 지원	2015.7~9.	서울시립미술관
	남북교류협력사업 시민아이디어 공모전	2015.7.	서울시
	10.4 남북정상선언 8주년 기념행사 지원	2015.10.2.	(재)사람사는세상 노무현재단
2016	통일박람회 전시부스 행사 참여	2016.5.27. ~ 5.29.	서울시, 통일부
	6.15 남북공동선언 기념 학술대회 지원	2016.6.9.	(사)김대중평화센터
	평화통일 시민교육 공모사업	2016.8.~11.	(사)겨레하나되기운동연합 등 8개 단체
	자치구 평화통일 교육사업 지원	2016.8.~11.	송파구 등 3개 자치구
	10.4 남북정상선언 기념 학술대회 지원	2016.10.3.	(재)사람사는세상 노무현재단
	한반도 평화변영을 위한 남북도시교류 활성화 포럼 지원	2016.9~12.	(사)한반도평화포럼
	남북 도시협력 관련 정책토론회	2016.11.10.	서울시
	남북 도시협력 관련 시민토론회	2016.11.24.	서울시
2017	평화·통일 시민교육 공모사업	2017.2~11.	(사)남북경협경제인연합회 등 11개 단체
	자치구 평화·통일 교육사업 지원	2017.4.~11.	성동구 등 7개 자치구
	6.15 남북정상회담 17주년 기념 학술대회 및 기념식 지원	2017.6.15.	(사)김대중평화센터
	2017 서울도시건축비엔날레 평양전 지원	2017.6.~	서울시
	10.4 남북정상선언 10주년 기념행사 지원	2017.9.26.	(재)사람사는세상 노무현재단
	「평화로 2017」 전시부스 행사 참여	2017.10.13. ~ 10.15.	서울시, 통일부
	「2017 통일테마전」 지원	2017.12.5. ~ 2018.2.4.	서울시립미술관
	평화·통일 교육 세미나 및 전시회 개최	2017.12.13. ~ 12.15.	서울시
	「개성 만월대 남북공동 평창특별전」 지원	2018.2.1. ~ 3.18.	(사)남북역사학자협의회 등
2018	시민참여형 평화·통일 교육 공모사업	2018.4.~11.	홍민통 등 18개 단체
	자치구 평화·통일 교육 지원사업	2018.4.~11.	동작구 등 6개 자치구
	제1차 남북정상회담 시민홍보 등	2018.4.	서울시
	6.15 남북정상회담 18주년 기념 학술대회 및 기념식 지원	2018.6.	(사)김대중평화센터

연도	사업명	사업기간	관계단체
	제3차 남북정상회담 성공개최 기원 사업 지원	2018.9.	서울시
	2018 서울 평화통일 원탁회의 개최	2018.12.4.	서울시, 민주평통
	평화·통일 교육 세미나 및 전시회 개최	2018.12.12.	서울시
	2018 북한연구학회 동계학술회의 지원	2018.12.14.	(사)북한연구학회
2019	한국지방자치학회 등 동계학술회의 지원	2019.2.14.~2.15.	(사)한국지방자치학회
	시민참여형 평화·통일 교육 공모사업	2019.4.~	안중근의사기념사업회 등 33개 단체
	자치구 평화·통일 교육 지원사업	2019.4.~	동작구 등 14개 자치구
	서울-평양 미래 포럼 지원	2019.4.22.	(재)한겨레통일문화재단
	4.27 남북정상회담 1주년 기념 학술회의 개최	2019.4.27.	서울시
	4.27 판문점 선언 1주년 기념행사 지원	2019.4.27.	남북교류협력지원협회
	평화·통일 시민 아이디어 공모전	2019.4.~7.	서울시
	남북교류협력 활성화를 위한 특별 다큐 (겨레말큰사전 관련)제작 지원	2019.5.~10.	MBC
	6.15 남북정상회담 19주년 기념 학술대회 및 기념식 지원	2019.6.13.	(사)김대중평화센터
	2019 한국학 세계학술대회 지원	2019.6.24.~6.26.	(사)한국정치학회
	서울시 평화·통일 청년리더 양성사업 추진	2019.6.~11.	흥사단 민족통일운동본부
	평화경제 얼리버드 청년 아이디어톤 행사 추진	2019.8.23.~24.	서울시
	겨레말큰사전 홍보관 설치·운영 지원	2019.8.~	겨레말큰사전남북공동편찬사업회
	서울시민이 만들어가는 평화·통일 사회적 대화 추진	2019.8.	한국시민단체네트워크
	10.4 남북정상선언 12주년 기념행사 지원	2019.10.11.	(재)사람사는세상 노무현재단
	신한대학교 남북교류협력분야 국제학술회의 지원	2019.11.7.~11.8.	신한대학교 산학협력단
	평화·통일 공감 특별 기획전시 개최	2019.12.6.~12.29.	서울시
	서울시 평화·통일 가족캠프 추진	2019.12.	꿈꾸는다락방
	평화·통일 교육 성과발표회 및 전시회 개최	2019.12.17.~12.22.	서울시

출처: 서울특별시(2020), pp. 66-67.

- 평창 동계올림픽을 계기로 남북관계, 북미관계가 급격히 개선되었던 2018년 7월부터 시작된 민선 7기 지방자치단체들은 이전의 성과를 바탕으로 다양한 남북 교류협력사업을 구상하고 추진하였음.

[표 III-25] 민선 7기 광역지자체별 주요 남북교류협력사업(2018.8.~2021.10.)

	산업·경제 협력	사회문화 및 생태 협력	인도적 지원
강원	<ol style="list-style-type: none"> 1. 남북 공동영농 사업(평화농장) 2. 동해선 철도연결 사업 3. 양양-북한 항공로 개설 4. 원산-금강-설악 국제관광자유지대 조성 5. 철원 평화산업단지 조성 6. 양묘장 현대화 지원 등 농·수·산림 협력사업 7. 강원평화특별자치도 추진 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 평창동계올림픽 및 남북강원도 스포츠 교류협력 <ul style="list-style-type: none"> - 여자 아이스하키 단일팀 구성 및 공동훈련 지원 - 아리스포츠컵 국제 유소년 축구대회 2. DMZ 생태평화벨트 조성 3. 역사·문화 관광벨트 조성 4. 공예 도성 남북 공동 발굴 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 전염병 및 말라리아 공동 대응, 공동방역 및 보건체계 구축 지원 2. 금강산 산림 병충해 방제 사업 3. 결핵 퇴치 지원
경기	<ol style="list-style-type: none"> 1. 경기북부 통일경제특구 산업단지 조성 2. 미군 반환 공여지 국가주도 개발 추진 3. 경의선, 경원선 등 남북 교통망 복원 4. 유라시아횡단철도 연계 물류중심지 조성 5. 경기도 남북교류협력 기금 증액, 도민 중심의 남북교류 지원 6. 경기도 남북교류협력 위원회 정비, 남북교류 민관 협치 체계 구축 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 남북 동질성 회복을 위한 문화·예술·체육 교류 확대 2. 한강하구 평화적 활용방안 3. 경기 서해안 평화관광벨트 조성 지원 4. DMZ 세계평화자연 유산 지정 추진 5. DMZ 평화적 활용 및 광인프라 구축 <ul style="list-style-type: none"> - DMZ 생태평화공원 및 평화누리길, 평화의 길 조성 6. DMZ 내 지뢰제거 로드맵 마련 및 DMZ 내 안전통행 공간 확보 7. DMZ 공연예술 클러스터 조성 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 임진강 수계 공동관리 2. 말라리아·병충해 공동방역 3. 미세먼지 감축
경남	<ol style="list-style-type: none"> 1. 농업개발 및 협력 <ul style="list-style-type: none"> - 경남 통일딸기 관련 농업협력 활성화 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2018 창원 세계사격 선수권대회 북한 출전 (선수12명, 임원 10명) 2. 윤이상 테마 남북 음악 교류(통영국제음악재단 중심) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 보건위생 상태 개선 및 영양결핍 아동·노약자 지원 사업
경북	-	<ol style="list-style-type: none"> 1. 문화체육교류 <ul style="list-style-type: none"> - 남북양궁교류전 - 안동탈춤축제 북측공연단 초청 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 산림복원 및 녹화지원

	산업·경제 협력	사회문화 및 생태 협력	인도적 지원
광주	1. 신재생에너지타운 시범사업	1. 문화교류사업 - 북한 예술단 초청 2. 스포츠교류 - 2019 광주 세계수영 선 수권대회 북한 참가 지원 - 광주-북한 양궁선수단 공동 전지훈련 지원	1. 의료 및 식량 지원 2. 취약계층 공동생활 시설 지 원 (유치원, 학교, 병원 등)
대구	-	1. 국채보상운동 남북 공동 조 사연구사업 2. 대구 국제마라톤대회 북측 선수단 초청	1. 메디컬시티대구 나눔의료 봉 사활동
대전	1. 과학기술 분야 교류협력	-	-
부산	1. 수산분야 남북 교류협력 - 북한수역 자원의 공동 이용 - 수산식품 가공·냉동 산업분 야 투자협력 - 남북공동어로 위한 북측해 역 공동 연구 2. 한반도 항만물류 도시협의체 구성 3. 스마트시티 구축 공동 연구 4. 북한개발은행 설립 추진 5. '통일K-슈 벨트' 구축사업 6. 남북러 경험 수소생산· 운송 프로젝트	1. 부산-원산-나진-블라디 평 화의 항로 문화교류	1. 통일토마토 재배기술 지원 (부산 대저 지역 토마토 재 배기술) 2. 평양 항생제공장 지원 추진
서울	1. 산업협력단지 조성 2. 신재생에너지분야 협력 3. 산림자원 공동이용 및 식생·동 물자원교류 4. 전자정부 (기술표준 통합을 위 한 공동사업단 구성)	1. 역사, 문화, 체육, 학술교류 - 2019년 제100회 전국체 전 서울-평양 공동개최 - 경평축구 부활 - 서울-평양 문화예술 교류 - 나선-녹둔도 이순신 장 군 유적 남북러 공동발 굴 조사	1. 대동강 수질 개선과 평양 상 하수도 개량 2. 도시안전과 재난 분야 공동 협력 3. 대중교통 운영체계 협력 4. 도시환경 개선 5. 보건의료 협력(결핵 제로화, 영유아 건강지원 등) 6. 대북 식량 및 보건의료 지원
세종	-	1. 마을 단위의 소지역단위 교 류협력	-
울산	1. 원산-울산 조선산업 연계 2. 평남 단천 아연 광산 -울산 온산공단 연계사업	-	-

	산업·경제 협력	사회문화 및 생태 협력	인도적 지원
인천	<ol style="list-style-type: none"> 1. 남북 공동경제자유구역 설치 - 인천-개성-해주 서해평화경제특구 조성 2. 동북아교통중심지 구축 - 육로, 해로, 항로 노선 연결 3. 서해 남북평화도로 사업 4. 남북 공동어로구역 설정 및 해상파시 추진 5. 통일경제특구 조성 - 강화 교동 평화산업단지 조성 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 인천-개성 간 고려역사문화 복원 추진 및 교류정례화 2. 해양평화공원 조성 3. 황해평화포럼 구성 및 운영 4. 남북 역사·문화 교류센터 설립 5. 한강하구 공동이용 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 북한 모자보건 증진을 위한 원료의약품 지원사업
전남	<ol style="list-style-type: none"> 1. 나진·선봉지구 등 두만강권역 개발 및 투자 지원 2. 농업기술 교류 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 문화교류 - 2018년 세계 수목화 비엔날레 북한작가 초청 및 작품 전시 2. 진도군(진도개)-황해남도 풍산군(풍산개) 토종견 교류사업 3. 청소년 역사교류협력 사업 4. 고려청자 세계문화유산 등재 공동 추진 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 함북지역 산모, 영유아 보건 지원 2. 2018년 중국(단둥) 통해 콩기름 지원 3. 대북 의약품 지원
전북	<ol style="list-style-type: none"> 1. 영농자재 지원 사업 2. 축산시설 개보수 지원 사업 3. 농약지원 사업 	-	-
제주	<ol style="list-style-type: none"> 1. 제주-북한 평화크루즈 2. 한라에서 백두까지 남북한 교차관광 3. 에너지평화 협력 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 한라산-백두산 생태·환경보존 공동협력 2. 제주포럼 북측 인사 참석 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 감귤보내기 사업 재개
충남	-	<ol style="list-style-type: none"> 1. 삼국 문화유산 교류전 2. 평화통일마라톤과 줄다리기 등 스포츠 문화교류 3. 충남-황해도 자매결연 사업 	-
충북	<ol style="list-style-type: none"> 1. 강호축 연결 교통망 구축 - 충북선 철도 고속화 - 충북내륙 고속화도로 2. 과수원 조성 사업 재개 3. 옥천 묘목보내기 4. 유기질비료 지원 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 체육교류(충주 세계 소방관 경기대회, 2019 세계 무예 마스터십 북한선수단 초청) 2. 개성만월대 발굴 유적 특별전 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 어린이 기생충 구제 지원 2. 여성청소년 생리대 지원

출처: 나용우 외(2019); 이상신 외(2021); 황해평화포럼(2021) 자료집 등을 참조하여 정리.

(다) 지자체 남북교류협력의 특징

■ 다양한 외부변수의 영향

- 한반도를 둘러싼 환경이 복잡해지면서 중앙정부는 물론 지자체남북교류협력도 여러 변수의 영향을 받게 됨.
 - 남북만의 관계를 넘어선 북-미, 북-중, 미-중 관계 등 복잡한 외부변수가 많아짐.
 - 대북제재, 자연재해, 코로나19 등 남북관계 외 변수가 많아지면서 남북 간에만 해결할 수 없는 복잡한 상황이 전개됨.

■ 한반도 안보 상황

- 2017년 한반도 군사 위기 고조
 - 북한의 군사력 증강과 북미 대치가 최악으로 치달음.
 - 2017년 북한 6차 핵실험(9.6), 탄도미사일 시험발사 등 핵·미사일 능력 고도화
 - 유엔 안전보장이사회 대북제재 결의(6월 2일 2356호, 8월 5일 2371호, 9월 11일 2375호, 12월 22일 2397호)
 - 미국과 북한은 연일 강경 발언을 쏟아냈지만, 한반도 위기 상황을 해소할 수 있는 한국의 역할과 선택지는 넓지 않았음.
 - 2017년 5월, 한반도 평화를 대북정책의 목표로 삼는 문재인 정부가 출범했음에도 한반도 상황은 달라지지 않았음.
- 한반도 평화 정착을 최우선 과제로 설정
 - 문재인 정부는 ‘평화와 번영의 한반도’를 국정지표로 설정하여 베를린 구상, 광복절 경축사 등을 통해 남북관계 복원과 평화에 대한 입장과 의지를 일관되게 밝힘.
- 2017년 11월, 북한의 핵 무력 완성 선언 후 국면 전환
 - 북한이 ‘화성 15형’을 쏘고 핵 무력 완성을 선언하면서 역설적으로 한반도에는 평화가 찾아옴.
 - 2018년 1월, 북한이 신년사를 통해 평창동계올림픽 참가에 화답하면서 화해 분위기 조성
 - 이는 지속적으로 유엔이나 국제무대에서 한반도 문제 해결의 적극적 의지와 국제사회 지지를 호소한 노력의 결과임.
 - 2018년 2월, 북한의 평창동계올림픽 참가로 남북대화가 복원되고, 연이은 4월 남북정상회담과 6월 북미정상회담으로 이어짐.

■ 남북관계 영향

- 민선 7기(2018년) 지자체 사업 추진 여건
 - 2018년 4.27 판문점선언과 6월의 싱가포르 북미정상회담 직후인 7월에 출범한 민선 7기 지방

- 정부는 어느 때보다도 남북교류협력의 최적의 상황
- 남북교류협력을 증시한 민주당 소속 단체장들이 다수 당선되고 지방의회에서도 다수의석을 확보한 것도 사업 추진에 좋은 동력으로 작용

● 남북교류협력사업 추진을 위한 조직 정비

- 현재 17개 광역 시·도는 남북교류협력을 위한 조례, 조직, 기금을 마련하여 추진체계를 모두 갖추고 있음.
- 기존의 전담조직을 확대하거나 없는 시·도는 전담팀을 갖춘

[표 III-26] 지자체별 남북교류협력 관련 조직 현황(2021.2. 현재)

지자체명	남북교류협력 담당 조직	총원	비고
서울특별시	남북협력추진단(3급) : 2과 7개팀	30명	국
부산광역시	성장전략국 남북협력기획단(4급) : 1과 2개팀	10명	과
대구광역시	자치행정국 자치행정과 남북교류팀(5급) : 1팀	4명	팀
인천광역시	기획조정실 남북교류협력담당관(4급) : 1과 3개팀	12명	과
광주광역시	민주인권평화국 평화기반조성과(4급) : 1과 3개팀	12명	과
대전광역시	자치분권국 자치분권과 남북교류팀(5급) : 1팀	4명	팀
울산광역시	행정지원국 시민소통협력과 평화협력팀(5급) : 1팀	4명	팀
세종특별자치시	자치분권문화국 자치분권과 자치협력팀 남북교류담당(6급)	1명	1담당
경기도	평화협력국(3급) : 3과 11개팀	60명	국
강원도	평화지역발전본부 남북교류과(4급) : 1과 4개팀	16명	과
충청북도	행정국 자치행정과 남북교류소통팀 : 1팀	6명	팀
충청남도	자치행정국 자치행정과 남북교류팀(5급) : 1팀	4명	팀
전라북도	대외협력국 국제협력과 남북국제교류협력팀(5급) : 1팀	2명	팀
전라남도	자치행정국 자치행정과 남북교류팀(5급) : 1팀	4명	팀
경상북도	미래전략기획단 사회기획팀(5급) : 1팀	3명	팀
경상남도	기획조정실 대외협력담당관 남북교류팀(5급) : 1팀	4명	팀
제주특별자치도	문화체육대외협력국 평화대외협력과 평화사업팀 : 1팀	5명	팀

출처: 대한민국시도지사협의회

- 2018년 이후 남북사업 구상과 추진 시도 증가
 - 인천: 북한 모자보전 증진을 위한 원료의약품 지원(2019)
 - 부산: 부산시장 평양 방문, 남북협력사업 제안서 전달(2018.10.)
 - 경기: 아시아태평양의 평화변역을 위한 국제대회(2018.10., 북한 고위급 참석), 한반도 평화 위한 국제배구대회(인도네시아, 2019.6., 북한 선수단 참가)
 - 전남: 콩기름 약 220톤 지원(2018.10.), 항생제 등 의약품 3억원 지원(2020.7.)

- 2019년 2월 베트남 하노이 북미회담 결렬 이후, 소강 상태 지속

- 접경지역 전단 살포와 남북관계 긴장 고조
 - 2020년 전단 살포로 접경지역 위기가 고조되자 지자체와 주민들이 살포 중단 촉구
 - 정부는 남북관계 발전에 관한 법률을 개정하여 대북전단 등의 살포행위와 관련하여 용어의 정의를 명확히 규정하고, 대북전단 살포행위 등 남북합의서 위반행위를 규정하며(제24조 1항), 이를 위반한 자에 대한 처벌규정(제25조)을 마련함.

남북관계 발전에 관한 법률

제24조(남북합의서 위반행위의 금지) ① 누구든지 다음 각 호에 해당하는 행위를 하여 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시켜서는 아니 된다.

1. 군사분계선 일대에서의 북한에 대한 확성기 방송
2. 군사분계선 일대에서의 북한에 대한 시각매개물(게시물) 게시
3. 전단 등 살포

제25조(벌칙) ① 제24조제1항을 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 제23조제2항 및 제3항에 따라 남북합의서(제24조제1항 각 호의 금지행위가 규정된 것에 한정한다)의 효력이 정지된 때에는 그러하지 아니하다.

② 제1항의 미수범은 처벌한다.

- 2020.5.31. 자유북한운동연합이 김포에서 대북전단 50만 장을 대형풍선에 매달아 보냄.
- 2020.6.4. 북한 김여정 제1부부장은 “남조선 당국이 응분의 조치를 세우지 못한다면 금강산 관광 폐지에 이어 개성공업지구의 완전한 철거가 될지, 북남공동연락사무소 폐쇄가 될지, 있느냐 마나 한 북남 군사합의 파기가 될지 단단히 각오는 해둬야 할 것”이라는 내용의 담화 발표
- 2020.6.16. 북한이 개성 남북공동연락사무소 폭파

■ 대북제재, 코로나19 등 외부 변수

- 대북제재로 물자반출 및 개발협력사업 추진 제동
 - 대북제재로 인해 인도적 지원 물자를 제외한 남북협력사업의 추진이 어렵게 됨.
 - 2397호 25항은 임산부 및 영유아 등에 대한 인도주의적 지원은 예외
- 대북제재 면제 승인을 위한 지자체의 노력
 - 경기도: 북한 내 아프리카돼지열병(ASF) 전파를 막기 위한 소독작업과 축사 건립 지원 등 인도적 지원 활동에 대한 제재 면제를 승인(2021.11.), 소독장비와 축사 건축자재 등 166개 품목

에 총 75만 달러

● 코로나로 북한의 대외 교류 차단

- 2019년 하노이 회담 무산 이후 북한이 자력갱생과 정면돌파 노선을 채택한 가운데 2020년 초 코로나 발생으로 남북 교류 완전 차단
- 2020.1.20. 통일부장관, 개별관광의 형태로 한국인의 북한 방문 허용 발표했으나 4일 후 북한은 사람 이동 제한 조치를 발표
- 2020.1.30. 개성 남북공동연락사무소 운영 잠정 폐쇄, 인원 철수
- 2020년 3.1절 기념사에서 북한에 남북보건협력 제안했으나 북한 무응답

(라) 지자체 남북 교류협력 평가

1) 성과

▣ 제도화 기반과 거버넌스 체제 구축

● 남북 교류협력을 추진할 수 있는 법·제도·조직 정비

- 자체 역량으로 조례와 조직을 만들고 남북협력기금을 조성하여 사업을 추진함.
- 사업을 심의, 의결하고 자문을 얻기 위해 지역 전문가로 구성된 남북교류협력위원회를 구성하여 사업 구상의 전문성과 예산 집행의 투명성을 높임.
- 공무원의 전문성을 높이고, 시민과 협력하며 지지를 얻기 위해 거버넌스 등을 구축함.
- 남북 사업의 원활한 추진을 위해서는 주민들의 지지가 필수적인 만큼 지역 여론 수렴과 주민 공감대 형성을 위해 노력함.

● 전담 조직을 통한 사업 역량 축적

- 공무원들이 사업을 추진하는 과정에서 북한에 대한 이해, 통일부 및 시민사회의 소통, 북한에 대한 연구 등 다양한 노력을 기울임.
- 전담 조직을 갖춘 것은 남북 사업만 전적으로 할 인력이 있다는 것으로 사업을 발굴하고 중앙 정부와 협력체계를 구축하며 사업의 성취를 위해 노력함.
- 남북관계가 경색 국면에서도 남북 사업을 중단하지 않고 재개를 위한 다양한 시도를 전개하고, 재개 시 바로 시작할 수 있도록 사업을 구상하고 준비함.
- 지역의 동의를 얻고 사업 추진 동력을 얻을 수 있는 민간과의 협력 체계 형성과 운영에도 관심을 갖게 됨.

■ 지역주민 참여와 지역 특성을 살린 교류가 가능

- 중앙부처 사업은 지역적으로는 평양 중심이고 고위층이나 일부 전문가들의 인적 교류 중심이나, 지자체는 평양 이외의 다양한 지역과 교류를 추진할 수 있음.
 - 개성, 사리원: 치과 장비 지원 사업
 - 인천-해주-남포, 경기-개성, 강원-북강원 등
- 남측 주민들에게 실질적 혜택이 되는 사업 내용
 - 남북이 공동으로 추진한 말라리아 사업은 북한 주민들의 보건 문제이면서 접경 지역인 인천과 경기북부 지역 주민들의 건강과 직결된 사업임.
- 인적 교류 확대에 기여
 - 지역 주민들이 방북하여 북한에 대한 이해를 넓히고 지역주민들과 경험담을 공유하면서 북한에 대한 인식 개선 효과
 - 북한 인사들이 남측 주민들과 공연, 행사 등에서 자연스럽게 어울리며 오래된 남북의 간극을 좁히고 동질성을 확인하는 계기로 작용

■ 중앙정부에 대한 협력과 보완 역할

- 지자체는 중앙정부 못지않은 중요한 사업 추진 주체
 - 민족동질성 회복과 한반도 평화정착을 위해 중앙정부와 함께 지자체도 적극적으로 사업 추진
- 남북관계 경색 시 중앙정부가 추진하기 어려운 사업을 지자체에서는 다소 유연하게 추진 가능
 - 중앙정부 차원의 사업 추진은 어려우나 비정치적인 남북 체육교류 등은 부담을 축소할 수 있음.
- 지역 안전과 발전을 위한 남북관계 중요
 - 군사분계선을 직접 맞대고 있는 접경 지자체에게 남북관계 발전은 주민 안전과 지역 발전을 위한 필수 조건
- 공감대 확산을 통한 평화 정착에 기여
 - 6.15 남북공동선언, 10.4 남북정상선언, 2018년 4.27 판문점 선언, 평양공동선언 등 남북 간 화해와 협력에 이정표를 남긴 회담을 기념하고 실천을 위해 기념식과 학술회의 등 진행
 - DMZ 등 분단 상황에 대한 성찰을 통해 평화 증진: DMZ의 가치와 의의를 국제적으로 알리고 평화지대로 만들기 위한 국제학술회의 및 시민참여 문화공연 등 진행
- 국제협력사업
 - 국제학술회의: 북한의 인도적 상황을 개선하고 국내외 여론을 환기시켜 국제협력을 강화
 - 서울시: 서울-평양 도시협력포럼
 - 경기도: 대북협력 국제 NGO회의, 태국 미국 등 해외에서도 진행

- 인천시: 황해평화포럼
- 국제적 연대: 남북을 포함한 동북아 국가와 국제기구 등이 공동으로 추진하는 협력사업 발굴
 - 인천시: 고려강화 학술회의
 - 경기도: 아시아 태평양 평화 번영을 위한 국제대회(2018), 남북 및 동북아 농업협력 국제컨퍼런스(2019)

● 시민평화교육 사업

- 남북관계 시각을 안보에서 평화로 전환
- 접경지역을 안보지역에서 평화도시로 정착하도록 시민 대상 교육프로그램 진행: 인천시의 경우 ‘남북경협 인천아카데미’, 시민평화교육 공모사업, ‘평화도시 민관 실무협의회’ 등의 구성·운영

2) 한계

▣ 중앙정부가 아닌 지자체로서의 한계

● 주변 정세의 변화에 취약

- 핵 문제나 미사일 발사와 같은 북한의 군사행동에 따른 국제정세의 악화를 비롯하여 남북관계의 경색과 그에 따른 여론의 악화에 영향
- 남북관계 경색 시기에도 지자체와 민간의 남북교류는 제한된 범위에서 추진 가능함. 그러나 북핵 실험과 미사일 발사 등으로 한반도 긴장 고조 상황에서는 일체의 교류협력 중단

● 정부 정책의 직접적인 영향

- 남북 협력과 교류를 중시하는 정부일 경우 국민 공감대를 높이는 정책과 사업들을 추진함으로써 국민들의 관심과 지지도 높아지나, 남북교류에 부정적인 정부일 경우에는 국민들의 부정적 인식도 높아짐.
- 교류협력을 촉진하는 정부의 경우 교류를 촉진하는 방향으로 제도를 개선하고 이에 따라 지자체도 활발하게 추진할 수 있는 동력이 발생
- 이에 따라 지자체도 전담부서를 설치·확대하고 남북교류협력기금을 증액하고 사업 범위를 확장할 수 있음.

▣ 역량 부족 등 지자체의 구조적 한계

● 정부 정책과의 연계성 부족

- 사업의 기획과 추진이 통일부나 다른 지자체와 내용을 협의하거나 분담하는 구조가 아님.
- 지자체의 관심 사업을 추진하기도 하지만, 사업 제안자의 제안 내용에 따라 사업이 결정되는 경향이 있음.

● 지방자치단체 간의 경쟁

- 지자체 간 정보를 교환하고 협력하여 공동사업을 추진하기가 어려움.
- 지자체 간 경쟁의식은 장기적이고 지속적인 사업보다 단기적으로 성과를 낼 수 있는 사업 중심으로 추진하게 되는 경향

● 단체장의 의지와 공무원의 전문성 부족

- 단체장의 관심과 의지에 따라 남북 사업의 추진 정도가 결정되고, 단체장의 지적 쌓기에 유리한 사업 중심으로 사업이 추진될 가능성이 높음.
- 지자체가 사업을 발굴하기보다 민간사업자의 사업 제안을 수용하여 추진하려는 경향

■ 성과 평가의 어려움

● 정책의 지속과 안정을 위해서는 성과 평가가 뒷받침되어야 하지만, 남북 교류협력의 특성상 객관적 평가가 매우 어려움.

- 정책의 수립과 실행에서 정책의 지속 여부, 전략과 내용의 조정, 예산 배정, 부서 및 인원의 배치 등을 판단하기 위해서는 객관적 근거에 따른 평가체계가 필수적임.
- 남북 교류협력은 정책 내용이나 수행 주체의 능력과 상관없이 외부 정세의 변화나 상대방인 북한의 의지에 따라 정책의 지속과 단절, 성과와 결과가 쉽게 변동될 수밖에 없음.
- 지자체는 이러한 외적 요소에 대한 자율성이 더욱 미약하기 때문에 현재 지방자치단체 남북교류협력사업의 평가에 대한 기준이 명확하게 마련되어 있지 않음(나용우 외 2019, 36).

● 북한을 대상으로 하는 정책적 특성

- 상대방인 북한의 평가를 확인하기 어려우며, 중앙의 결정이 절대적인 북한의 체제 특성이 반영되어 북한의 수행 주체도 정책과 사업에 대한 평가와 전망을 자체적으로 판단할 수 없음.
- 지자체 공무원 등 수행 주체가 직접 방문하여 성과를 확인하기 어렵고 민간단체가 모니터링을 하더라도 제약이 많기 때문에 적절한 피드백을 도출하기 어려움.

● 객관적 지표 선정의 어려움

- 남북 교류협력이 지자체에 당장 직접적인 이익을 가져다주는 경우가 드물기 때문에 수치 등을 통해 경제성 등을 평가할 수 없으며, 객관성이 부족한 예측과 추산에 그칠 수밖에 없음(통일부 2020, 47).
- 객관적 지표 선정이 어렵고 남북관계가 정파와 이념을 반영하는 경우가 많아 정치적, 정무적 판단에 좌우되기 쉬움.

● 성과 평가의 필요성

- 성과 평가의 어려움에도 불구하고 2019년부터 지방정부도 대북지원사업자로서 독자적인 남북 교류협력을 추진할 수 있게 되어 객관적 평가의 필요성이 더욱 커지고 있음.
- 이에 따라 경기도의 사업별 평가체계 개발, 통일부의 지자체 간의 평가지표 개발 등 남북 교류협력 사업에 대한 객관적 성과 평가의 개발이 시도되고 있음(나용우 외 2019; 통일부 2020).

- 참고로 통일부의 지자체 평가지표는 ① 실현가능성(지역특화), ② 지속가능성, ③ 연계성, ④ 수용가능성, ⑤ 대북제재 등이며, 경기도의 사업 평가체계는 ① 관리 적정성, ② 효율성, ③ 상호호혜성, ④ 개별성, ⑤ 확산 가능성 등임.
- 정책별, 사업별 성과 평가뿐 아니라 지자체 간, 부서 및 인원 간 평가가 가능할 수 있도록 지표와 체계가 마련될 필요가 있음.

(마) 발전 방안

■ 지자체 남북교류 거버넌스 구축

- 접경 지자체 간 협력사업 추진
 - 예시: 말라리아 남북공동방역 사업, 산림복구, 공유하천 관리 등
- 지역 단체장의 의지와 주민 참여의 간극 해소 노력 필요
 - 남북문제는 지자체 현안으로서 중요성이 크지 않으며, 접경 지역에서 멀수록 주민들의 관심도 떨어짐.
 - 중앙정부가 국민들의 인식 개선에 적극 나서야 하고, 단체장들도 남북의 평화 사업을 지자체 고유 사무로 인식하고 추진할 필요가 있음.
- 지방정부협의체와 협력 강화

[표 III-27] 남북교류 관련 지방정부협의체 구성 현황

협의체	구성 및 현황
대한민국시도지사협의회	- 17개 광역시도 추천 남북교류협력특별위원회 설치 - 남북교류지원 전담부서 설치
전국시장군수구청장협의회	- 남북교류협력특별위원회 설치 예정 - 전국 남북교류 지방정부협의회 지원
남북평화협력 지방정부협의회	- 광역 및 기초 전국단위 행정협의체(2021.5.21. 출범) - 경기도와 도내 기초, 타 지역 기초 61개로 구성
전국 남북교류협력 지방정부협의회	- 기초 지자체 간 행정협의체 - 현재 38개 기초 참여

출처: 박찬숙(2021).

■ 지자체 역량 강화

● 현황

- 중앙정부는 자율성 증대와 분권 강화를 요구하지만, 지자체 내에서는 광역 지자체, 기초 지자체, NGO 간의 협력이 부족하고 하향식 의사결정 및 추진방식이 지속됨.
- 도 정부가 사업을 주도하는 경기도와 같은 시스템에서는 민간 참여의 적극적 유도와 도내 기초지자체와의 협력체계가 구축될 필요성이 있음에도 상호간 원활한 협력체계가 구축되지 않는 못하였음.

● 중앙정부 및 타 지자체 대북정책/사업과의 조율 및 조정 문제에 관심을 가질 필요

- 개성공단, 남북도로 철도 연결, GP 철거 등은 사업이 진행되는 공간이 지방임에도 지방과 사전 교감이나 사후 정책 설명 등이 부족함.
- DMZ 평화의 길, 평화누리길, 자전거길 조성 등은 지자체와 협력해야 하는 사업임에도 중앙정부가 주도하는 경향이 강함.
- 지자체 협의기구가 법정기구화된 상황에서 통일부는 지자체의 자율성을 강화하고 지자체 역량 강화를 지원하는 등 실질적인 운영을 위해 노력하고 성과를 내야 함.

● 지자체 공무원들의 관심과 전문성 강화를 위한 인력 양성 프로그램 필요

- 지자체에 공무원 대상의 평화 및 남북교류 교육과정을 개설하여 관심과 전문성을 제고할 필요성이 있음.
- 남북 업무는 전담부서만이 아닌 여러 부서와 연관: 문화, 관광, 체육, 산림, 해양, 수산, 경제, ODA, 국제교류 등

● 민간단체와 협업으로 상호 역량 강화

- 예산과 집행력이 있는 정부 부문과 경험과 실행력이 풍부한 민간의 역량이 모여 사업 효율성을 높이고 사업추진 역량을 축적해야 함.

● 국제기구와의 협력 체계 필요

- 1회성 국제학술회의가 되지 않도록 평소 국제기구 등과 정보를 교환하고 사업 추진을 협의해야 함.

● 주민들의 이해를 반영한 사업영역의 확대

- 남북을 아우르는 임진강 수계는 북한이 유역변경식 댐을 건설하면서 홍수기의 수해 문제, 갈수기의 유량부족 문제에 직면
- 말라리아를 비롯한 산림병충해 문제는 북측의 협조가 없이는 효과적인 대응이 어려운 상황

● 중장기적인 계획과 틀 속에서 추진

- 무엇을 위해 어디까지 할 것인지를 고민하고, 단체장의 정치적 목적을 위해서 추진하고 홍보하는 방식이 되어서는 안 됨.

4

대북제재의 현황과 인천의 대응

(가) 대북제재의 구성

■ 현재의 강력한 대북제재 상황에서 인천이 북한과의 교류협력을 선도하고 서해평화협력지대 조성을 추진하기 위해서는 대북제재에 대한 현황 파악과 이에 대한 대응 마련이 필수적임.

- 대북제재는 크게 유엔의 대북제재, 미국의 대북제재, 한국 및 중국, 일본, 러시아 등의 독자 제재로 구성
 - 유엔의 대북제재는 다자의 이행을 대상으로 하고 있으며 미국을 제외한 주요국의 제재 포괄
 - 미국의 제재는 유엔제재를 보강하는 수준으로 대북거래에 참여한 제3국까지 제재할 수 있어 실질적으로 대북제재의 축은 유엔과 미국으로 볼 수 있음.
 - 한국의 경우 독자적으로 5.24조치, 개성공단 폐쇄 등을 결정했으나, 현재 유엔의 대북제재가 확대되어 한국의 독자적인 대북제재 조치는 사실상 유엔 대북제재에 귀속
- 이외 중국, 일본, 러시아 등도 대북제재를 규정하고 있으나, 사실상 영향력은 미미한 상태
- 북한은 종전선언 및 북미관계 개선과 대북제재 완화 및 해제의 동시적, 단계적 이행을 요구하고 있으나, 미국은 최종적이고 완전하게 검증된 북한의 비핵화(FFVD) 조치 때까지 제재를 유지하겠다는 상황
- 중국은 북한의 주요 무역 대상국으로 무역 비중이 90% 이상을 차지하여 실질적인 대북제재 성과의 키(Key)를 쥐고 있으며, 표면상으로 대북제재를 이행하면서도 러시아와 함께 북한에 대한 제재 완화를 주장

■ 유엔의 대북제재: 가장 중점적으로 고려해야 하는 제재

- 유엔 대북제재는 UN헌장 제7장의 39조와 41조의 내용에 근거
 - 39조: “유엔 안전보장이사회는 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위의 존재를 결정하고, 국제 평화와 안전을 유지하거나 이를 회복하기 위해 권고 어떠한 조치를 할 것인지 결정한다.”
 - 41조: “안전보장이사회는 국제평화와 안전의 회복을 위해 회원국들에게 무력의 사용을 수반하지 않는 조치를 취하도록 요청할 수 있다.”고 명시하고 있고 이러한 조치를 일반적으로 제재로 명명

- 유엔 안전보장이사회는 제재에 대한 결의안을 채택하고 제재의 구체적 방법과 내용 확정
 - 유엔 안전보장이사회(이하 안보리)는 산하에 제재 결의안 이행 여부를 감독하는 제재위원회를 설치하여 운용하는데, 대북제재위원회(1718 위원회)도 그중 하나
 - 유엔 1718 제재위원회는 △제재 대상 결정, △각국의 제재이행보고서 검토, △위반 정보에 대한 검토 및 제재 조치 이행, △이행에 대한 지침 제정, △제재 면제요청 검토와 승인 등의 역할 수행
- 유엔 대북제재는 2016년 3월 3일에 결의한 2270호부터 포괄적 제재로 성격이 변화
 - 이전에는 일반 주민들의 피해를 고려하여 제재 대상에 맞춘 ‘스마트 제재’였으나 2270호 이후로는 일반 주민들의 피해까지 감내하는 포괄적 제재로 성격 변화
 - 2016년 이전에는 핵 WMD 프로그램에 쓰이는 물자를 직접 차단했다면 2016년 이후에는 핵 무력 증강 투자에 필요한 수입원을 차단하는 방식
 - 북한 핵과 미사일 개발에 대한 심각한 우려로 성격이 변화
 - 북한의 핵과 탄도미사일 등 WMD 개발프로그램 중단을 위해 직접적으로 관련된 물품과 간접적으로 관련 가능한 모든 물품과 활동에 대한 제한 금지(catch-all)

[표 III-28] 2016년 이후 유엔의 주요 대북제재 현황

	2270호 (2016.3.2)	2321호 (2016.9.9)	2356호 (2017.6.2)	2371호 (2017.8.5)	2375호 (2017.9.11)	2397호 (2017.12.22)
배경	<ul style="list-style-type: none"> 4차 핵실험 (2016.1.6.) 탄도미사일 발사 (2016.2.7.) 	<ul style="list-style-type: none"> 5차 핵실험 (2016.9.9.) 	<ul style="list-style-type: none"> 탄도미사일 발사 (2016.9.9. 이후) 	<ul style="list-style-type: none"> 탄도미사일 발사 (2017.7.3. /7.28.) 	<ul style="list-style-type: none"> 6차 핵실험 (2017.9.3.) 	<ul style="list-style-type: none"> 탄도미사일 발사 (2017.11.28.)
북한의 수출	<ul style="list-style-type: none"> 금, 석탄, 철, 철광석, 희토류, 티타늄 수출금지 (민생예외) 	<ul style="list-style-type: none"> 석탄 수출 연간 4억 달러 (750톤) 상한 민생예외조항 삭제 은, 아연, 동, 니켈 등 기타 주요 광물 수출금지 조형물 공급, 판매, 이전금지 		<ul style="list-style-type: none"> 석탄, 철, 철광석, 납, 등 전면적인 수출금지, 해산물 수출금지 	<ul style="list-style-type: none"> 섬유/의류 수출금지 	<ul style="list-style-type: none"> 식용품, 농산물, 목재, 토석류, 선박, 기계류, 전기기기 등 수출금지
북한의 수입	<ul style="list-style-type: none"> 인도주의 목적을 제외한 항공유류 북한 판매 및 공급 금지 				<ul style="list-style-type: none"> 북한의 원유도입량 동결(연간 400만 배럴) 북한의 석유제품도입량 연간 	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 정유제품 도입 연간 50만 배럴로 대폭 감축 산업용 기계류, 운송수단,

	2270호 (2016.3.2)	2321호 (2016.9.9)	2356호 (2017.6.2)	2371호 (2017.8.5)	2375호 (2017.9.11)	2397호 (2017.12.22)
					200만 배럴로 제한	철강금속, 수입 금지
금융 관련	<ul style="list-style-type: none"> 북한 내 외국 금융기관 폐쇄 및 거래금지 북한 내 금융기관 해외지점 폐쇄 및 거래금지 	<ul style="list-style-type: none"> 북한과의 무역을 위한 공적, 사적 금융지원 금지 				
기타	<ul style="list-style-type: none"> 북한과의 수출입 화물검색 의무화 12개 단체 개인 16명 제재 대상 추가 	<ul style="list-style-type: none"> 북한과의 과학기술 협력금지 	<ul style="list-style-type: none"> 북한 핵무기 및 탄도 미사일관련 4개 단체 및 개인 14명 제재 	<ul style="list-style-type: none"> 북한과의 신규합작 및 투자금지 북한 해외노동자 규모 동결 	<ul style="list-style-type: none"> 북한과의 모든 합작 중단, 기존 합작기업 120일 내 폐쇄 계약만료 해외노동자 계약연장 금지 	<ul style="list-style-type: none"> 북한 해외노동자 24개월 내 송환 북한 영해 조업권 구입 금지

출처: 양문수(2018), pp/ 97-106; 경기도(2021).

[표 III-29] 유엔 안보리의 분야별 대북제재 내용

분 야	내 용
무기	<ul style="list-style-type: none"> 북한에 핵, 재래식 무기 및 여타 WMD 관련 프로그램에 기여할 수 있는 품목, 물자, 장비, 상품, 기술에 대한 직·간접적 공급, 판매, 이전 금지 관련된 거래, 훈련, 자문, 역무 금지
금융	<ul style="list-style-type: none"> 제재 대상자 및 관련자에 대한 경제자원 동결, 송금 및 지원 금지 북한에 대량 현금(bulk cash) 등 금융, 자산, 자원 제공 및 대금 정산 금지 북한과의 무역을 위한 공적/사적 금융 지원 (수출 신용/보증, 보험 제공 등) 금지 북한에 대한 무상원조, 금융지원 계약 체결 금지 및 기존 계약 축소
수출·입	<ul style="list-style-type: none"> 사치품, 일반물품 등에 대한 수출·입 제한
화물검사	<ul style="list-style-type: none"> 북한행/발, 북한 국적, 북한(주민)이 통제·이용하는 항공기, 선박, 철도, 도로를 통해 운송하는 화물 검색: 개인화물 및 위탁화물 포함 금지 품목을 적재하는 항공기, 선박에 대해 이착륙(입항), 영공 통과 금지 금수 물품에 대한 압류와 처분 금수품과 관련한 선박 간(ship-to-ship) 이전 선박 나포·검색·동결
해운	<ul style="list-style-type: none"> 북한 선박, 항공기에 대한 유류, 물품, 기타 편의 제공 금지 북한에 항공유 판매 공급 금지 북한에 자국 국적 선박, 항공기 임대 및 전세, 승무원 서비스 제공 금지 자국 국민의 북한에서 선박 등록 및 북한 국기 사용 금지 북한 선박에 대한 소유, 임대, 용선, 운영, 선급인정서 또는 부가 서비스 제공, 보험 보장

분 야	내 용
	금지 • 대북제재 위반 관련 선박일 경우 선박 등록 취소, 선급 서비스 제공 금지, (지정한 항구로의 입항 유도 및) 자국 입항 금지 • 금수품 운송 및 북한 국적 선박과 선박 간(ship-to-ship) 화물 이전 금지
경제 협력	• 북한과의 신규 합작사업·협력체 설립 금지, 기존 합작사업·협력체 폐쇄 • 북한과의 무역을 위한 공·사적 금융지원(수출신용, 보증, 보험 등) 금지 • 조업권(어획권) 판매·이전 금지 • 북한 주민에 대한 노동허가 금지, 본국 송환 • 자국 내 북한 은행의 신규 지점, 자회사, 사무소 개설·운영 금지 • 북한 내의 대표사무소, 자회사, 은행계좌 폐쇄 조치 • 북한 은행과의 신규 합작투자, 지분 매수, 입·환거래 관계 설립·유지 금지 • 제재 대상자 관련 사무소 폐쇄 및 사업 참여 금지
교육과학 협력	• 북한 주민에 대한 핵 관련 교육, 훈련 금지 • 북한 관련 단체와 연관된 과학기술 협력(의료 분야 제외) 금지
인적교류	• 제재 대상자 및 관련자 입국, 경유 금지 및 추방 • 북한의 은행 및 금융기관 관련자 추방

출처: 경기도(2021), pp. 20-21.

● 유엔 대북제재의 영향과 효과

- 유엔 안보리 결의안은 12개 항목의 물자에서 대북 수출을 금지하는 항목을 제시: 북한의 산업 생산에 직접 영향을 미치는 수입제재(기계류 및 전자기기, 운송기기, 비금속)가 부가되어 있는 상태
- 유엔 안보리 제재 결의 2371호를 통해 북한의 5대 수출 품 중 석탄, 철광석, 수산물에 포함되었고, 2375호를 통해 나머지 2개 품목인 의류, 섬유를 모두 포함하게 됨.
- 유엔 대북제재는 북한의 5차 핵실험 이후로 경제 전반에 걸친 포괄적인 제재로 변화하였으며 북한의 대외무역 동향을 반영하여 수출 금지 품목을 계속 추가하는 상황

● 대북제재의 완화 가능성과 예외조건

- 유엔의 대북 제재는 재래식 무기 및 대량살상무기 개발에 따른 것이기 때문에 핵 문제 해결이 되어야 대부분의 제재가 완화될 전망
- 하지만 현재까지 유엔 결의안은 대북제재의 완화 해제에 대한 기준을 명확하게 제시하지 않고 있어서 대북제재 해제를 위해서는 새로운 결의안 필요
- 대북제재의 예외에 해당하기 위해서는 △인도적 목적이어야 하고, △안보리 결의 목적의 달성에 방해가 되어서는 안 되며, △개별적 사안에 대해 사전 허가를 받아야 함.
- 일반적으로 북한의 인도주의적인 사업이나 사회문화적 교류 활동에 대해서는 제재를 하지 않는 것으로 인식되고 있으나 주 사업에 따르는 운송, 금융, 인원 고용 등에서 제재 위반 가능성이 상존

■ 미국의 대북제재: 국제적 영향력이 큰 제재

- 미국은 국가안보 위협으로 인한 국가비상사태(이하 안보 위협), 공산주의(비시장경제), 테러 지원, WMD 확산, 인권 문제 등의 이유로 대북제재 시행
 - 미국의 적성국교역법, 수출관리법은 대북제재를 포괄적으로 규정
 - 북한이 테러지원국으로 지정되면서 광범위하고 종합적으로 대북제재를 규정하고 있는 수출관리법(시행령 수출관리규정) 적용
- 2016년 제정된 대북제재강화법과 2017년 오토 웨이버 법
 - 2016년 제정된 대북제재강화법은 전면 금수 및 제3국까지 세컨더리보이콧을 할 수 있도록 근거 마련
 - 오토 웨이버법은 세컨더리 보이콧의 시행을 사실상 의무화
- 미국의 대북제재 사유와 제재 완화 가능성
 - 미국의 대북제재 사유는 크게 △안보위협 △공산주의(비시장경제) △테러지원국 △WMD 확산으로 구분
 - 향후 이런 제재들은 ①북핵 및 테러지원국 해제 및 WMD확산 해제, ②안보위협(적성국) 해제 및 인권문제 해결, ③공산주의(비시장경제) 해제 순으로 진행 가능
- 미국의 대북제재는 국제적 영향력이 크기 때문에 제3국의 대북 거래를 효과적으로 차단하고 있음.
 - 미국 제재의 특징인 세컨더리보이콧은 미국과 직접적으로 관련이 없는 상황에서 미국이 정한 제재국가와 거래하는 제3국의 기업이나 금융기관을 제재하는 것으로 세컨더리보이콧이 시행되면 국제적인 경제망에서 소외되어 모든 달러화 거래가 중단되고 미국이 주도하는 국제금융망을 이용할 수 없게 되기 때문에 관련 기업에는 매우 치명적임.
 - 특히 미국의 금융 제재는 기축통화인 달러의 힘에 기반하고 국제자금세탁방지기구(FATF) 등 국제기구까지 활용되어 수행되기 때문에 실질적인 효과를 가짐.
 - 일례로 라트비아의 제3위 은행인 ABLV가 2018년 북한 불법자금의 돈세탁 혐의로 미국의 세컨더리보이콧 대상이 되어 파산하였음(임종식·구갑우 2019).
- 유엔의 대북제재도 미국이 주도하고 있는 상황이기 때문에 미국의 대북제재 해제 결정이 유엔을 비롯한 다른 국가들의 제재 해제로 이어질 수 있음.
 - 미국의 대북제재는 다양한 사유에 대해 여러 법률과 행정명령이 중복적으로 시행되고 있음.
 - 따라서 하나의 법안이나 행정명령의 해제가 아니라 북한의 변화에 따라 점진적으로 의회 승인 등을 거쳐 해제될 것임.

■ 한국의 대북제재: 5.24 조치와 개성공단 전면중단

- 우리나라는 독자 대북제재의 일환으로 2010년 5.24 조치와 2016년 개성공단 전면 중단 조치를 결정하며 남북 교류협력을 중단(남북교류협력지원협회 편, 2018)

[표 III-30] 한국의 대북제재

일자	조치명	사유	내용
2010.5.24	5.24 조치	천안함 폭침	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한 선박의 우리 해역 운항 전면 불허 ○ 일반교역·위탁가공교역을 위한 모든 물품 반출·반입 금지 ○ 우리 국민의 방북 불허: 개성공단, 금강산 제외 ○ 신규투자 불허 및 진행 중인 사업의 투자확대 금지 ○ 대북지원 원칙적 보류: 영유아 등 취약계층 대상 순수 인도적 지원은 유지
2016.2.10	개성공단 전면중단		<ul style="list-style-type: none"> ○ 개성공단 전면 중단
2016.3.8	3.8 조치	4차 핵실험 및 장거리로켓 발사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금융제재 대상 추가지정, 외환, 금융거래 금지 및 국내 자산 동결 ○ 북한 기항 180일 이내 외국선박 및 북한 편의치적 선박의 국내 입항 금지, 북한 편의치적 선박의 우리 해역 진입 시도 차단 ○ 북한 감시대상품목 목록 작성 및 관련국 IAEA 협의 ○ 우리 국민과 재외동포의 해외 북한 영리시설 이용 자제 계도
2016.12.2	12.2 조치	5차 핵실험	<ul style="list-style-type: none"> ○ 황병서, 최룡해, 노동당 등 북한 정권의 주요 기관, 고위급, 단동홍상실업발전공사 및 관계자 4명 포함 금융제재 대상 확대 ○ 북한산 위장 반입 차단 강화 집중관리 품목 확대(22개→33개), 북한 임가공 의류 국내 유입 차단을 위한 계도 감시대 상품목 확대, SLBM 관련 Watch-list 발표 ○ 북한 기항 외국선박 국내 입항 금지 확대(180일→1년) ○ 우리 금융제재 대상 제3국인 국내 입국 금지, 국내 거주 외국인 중 북한 방문 WMD 관련자 국내 재입국 금지
2017.11.6	11.6 조치	6차 핵실험	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해외 소재 북한 은행 대표 등 북한의 대량살상무기(WMD) 개발을 위한 자금 조달에 관여자 18명 금융제재대상 추가 지정
2017.12.11	12.11 조치	장거리 탄도미사일 발사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금융제재 대상 추가 지정 ○ WMD 개발을 위한 자금 조달 또는 제재대상 품목 불법거래 등에 관여한 북한 단체 20개 및 개인 12명: 총 89개, 109명

- 한국의 경우 정부의 의지에 따라서 독자 대북제재의 면제와 해제가 어렵지 않으며, 남북관계 개선과 교류협력의 의지가 있는 경우 우리나라의 대북제재는 크게 문제가 되지 않을 가능성이 높음.

(나) 제재의 면제/해제 및 남북협력 시나리오

- 유엔 제재위원회에 따르면, 북한 주민들을 위한 인도주의 목적 등 필요시 예외 조치 가능 (2397호 25항)
- 하지만 인도주의 사업이나 사회문화교류 등의 활동에 제재를 가하지 않음에도 불구하고 사업 분야별로 주 사업을 수행하기 위해 동반되는 금융, 운송, 인력 고용 등의 부분에서 제재를 위반하게 될 가능성이 상존
- 따라서 현재의 대북 제재가 완화되거나 해제되지 않은 상태에서는 남북 간에 실행할 수 있는 경제협력은 사실상 거의 없는 상황임.

[표 III-31] 대북 제재의 완화/해제 정도에 따른 협력사업 시나리오

	현재 상황 유지 시	제재 소폭 완화/일시 유예	제재 대폭완화/해제
상황 변화	없음.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2016년 이후의 유엔 제재 결의로부터 단계적 또는 일시적 해제를 통해 2270호 이전 단계로 복귀 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미국 대북제재가 대폭 완화/해제 ○ 북미 수교 및 관계 정상화 ○ 북한의 국제금융시장 접근성, 전략물자 반출, 원산지/수출관세 문제 등의 해소
추진 가능 사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남북 간 예술, 문화, 종교 등 사회문화 분야 교류 ○ 취약계층 인도적 지원, 이산가족 상봉 등 ○ 산림협력 사업 ○ 지자체 차원의 소규모 인도적 지원 및 개발지원 사업 ○ 지식공유사업(KSP) ○ 경험제도 협력 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중단된 남북 간 기존 사업 재개 가능 ○ 개성공단, 금강산, 일반물자교역, 위탁가공교역 등 가능 ○ 기존 남북 간 합의되었거나 논의되었던 사업의 재검토/재개 ○ 남북 간 신규경제협력사업의 검토 가능 ○ 특구 중심의 소규모 투자 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제재의 완화 단계에 따라서 전면적인 남북경제협력 실현 가능 ○ 국제금융기구 가입과 FDI (외국인직접투자)가 가능

출처: 양문수(2018)의 내용을 바탕으로 재정리.

(다) 코로나19 관련 인도적 지원 대북제재 면제의 현황

- 유엔의 강력한 제재에도 불구하고 북한 주민을 대상으로 하는 인도적 지원에 대해서는 예외적인 면제가 상당수 통과되었음.
 - 2021년 12월 23일 현재, 위원회는 총 85건의 인도적 면제 요청을 승인했음.

- 2019년 11월 코로나19가 발생한 이후, 제재위원회는 코로나19 대응을 긴급 인도적 지원에 포함하였음.
 - 코로나19와 같은 전염병 대응 지원, 자연재해 대응 등 긴급 인도적 지원을 북한 주민에게 제공하는 것은 관련 국가 당국 및 조직 내규에 따라 위원회 간사를 통해 위원회에 직접 면제 요청을 제출할 수 있음.
- 현재 코로나19와 관련한 의료, 방역 물품의 지원이 제재 면제와 남북협력 재개를 시도해 볼 수 있는 최선의 사업이라고 할 수 있음.
 - 제재 면제를 승인받았음에도 불구하고 북한이 반입을 수용하지 않은 사례도 있다는 점에 유의해야 함.
 - 제재 면제가 북한 주민을 대상으로 하는 인도적 지원에 한정되어 있으나, 출입경 방역 설비 등으로 대상 확대를 시도해 볼 수 있음.

[표 III-32] 코로나19 이후의 인도적 지원 대북제재 면제 사례

번호	면제신청 대상	인도적 지원의 목적	면제 시작	면제 만료
1	Christian Friends of Korea (미국 단체)	북한 내 결핵, 간염 및 소아환자등 취약계층을 위한 CFK의 인도적 프로젝트 자재과 장비 조달 및 북한 수송(코로나-19로 인해 예외적으로 12개월 연장)	2019/08/07	2022/12/14
2	유엔인구기금 (UNFPA)	UNFPA 국가 프로그램의 이행만을 위한, 그리고 지역에 대한 현장 임무를 위한 차량 2대와 다양한 예비 부품	2019/10/18	2022/04/16
3	유니세프 (UNICEF)	UNICEF의 북한 내 프로그램에 필수적인 물품의 수송, 학교, 보육원, 유치원 및 지역사회와 아동을 위한 안전한 물 공급과 병원 입원 환자의 효과적 치료를 위해 필요한 것 (특히 분만시 수술이 필요한 산모들을 위한 물자)	2019/12/09	2022/03/19
4	유엔 세계식량계획	WFP의 북한 임시국가전략계획(2019-2021년)에 규정된 북한 일반인의 영양실조와 식량불안을 해결하는 인도적 지원활동을 위한 물품 수송	2020/01/20	2022/07/23
5	SAM Care International	평양 제3병원에 대한 의료 장비, 의약품 및 식량 지원을 통한 북한의 영양실조와 수술 및 수술 후 환자의 회복 지원	2020/02/07	2022/08/10
6	유진벨재단 (EBF)	코로나-19 대유행으로 인한 상품 수송과 관련된 문제를 고려, 북한 내 다제내성 결핵 및 광범위한 내제성 결핵에 대한 지속적 진단 및 치료 프로그램을 유지하고 확대하기 위하여 필요한 물자 수송	2021/06/29	2022/06/29
7	핀란드	보조급식 지원을 통한 황해북도 2개 군의 취약 아동 지원, 재난 지원을 하는 인도적 지원사업 범위 내 물품 수입을 통해 취약 아동과 가족들의 회복력 강화를 돕기 위한 교육 지원	2020/06/24	2022/12/14

번호	면제신청 대상	인도적 지원의 목적	면제 시작	면제 만료
8	이태리	EU 집행위로부터 북한의 식량안보를 개선하기 위해 수출하기로 계약한 이탈리아 기업 AGROTEC SPA의 농기계 및 장비 수송	2019/07/25	2022/07/18
9	유니세프	UNICEF의 북한 내 운영(결핵 및 말라리아 관련)에 필수적인 의료 장비 수송, 코로나로 인해 12개월의 예외적 연장	2020/07/24	2022/08/13
10	대한민국	남포와 평안남도 지역 취약계층에 대한 영양개선사업 지원 품목 수송	2020/08/04	2023/01/25
11	대한민국	비정부가구 어린이를 위한 의료지원(MAC)의 북한 어린이 및 기타 취약계층 대상 의료서비스 제공을 위한 의료기기 지원	2020/08/13	2023/02/22
12	대한민국	식수 개량사업	2021/01/22	2022/10/18
13	싱가포르 적십자	코로나 19 예방 및 통제 활동, 지원을 위한 RT-PCR 장비, 검사 키트 및 관련 품목을 북한 현지 병원에 기증	2021/05/06	2022/09/04
14	스위스	스위스 인도주의 원조국의 코로나 19 확산 방지를 위한 지속적 조치(30개 병원용 소독 키트 및 2000개 세트의 개인보호장비)	2020/03/11	2022/11/02
15	유니세프	보건, 영양, 물, 위생 등 분야 포괄하는 북한 내 프로그램에 필수적인 물품 수송 / 특히 산모에게 도움을 주고 아동과 관련된 데이터 수집과 보고를 맡은 통계센터와 자원센터 지원 명목 / 코로나 19 상황으로 인해 예외적으로 12개월 재 면제	2020/06/02	2022/08/05
16	독일	코로나-19 확산 방지와 제어를 위한 의료 장비, PCR 장치용 로터 디스크 100 스타터 키트 6대를 북한 공중보건 부에 전달	2021/07/23	2022/04/23
17	대한민국	여의도 순복음선교회의 북한 취약계층 대상 중증질환치료 사업을 위한 물품	2021/10/28	2022/10/28
18	대한민국	아프리카 돼지열병 확산 방지 목적 돼지 사육시설 건설 지원 및 방역을 위한 장비 제공	2021/11/03	2022/11/03
19	유니세프	코로나-19 대응, 말라리아 예방 위한 정기 예방접종에 필요한 필수 품목	2021/11/30	2022/11/30
20	WHO	코로나-19 예방과 통제를 위한 진단 장비와 물품	2020/02/27	2023/07/17
21	WHO	북한 내 WHO 사무소 전용 차량 3대	2019/09/26	2023/07/17
22	WHO	인도적 지원 활동, 원격의료 서비스 및 구조를 위한 품목	2020/01/29	2023/07/17
23	WHO	인도적 활동과 관련된 품목(백신으로 예방 가능 질병을 위한 실험 장비 등)	2019/09/23	2023/07/17
24	대한민국	비정부가구 남북경제협력연구센터(IKEC)의 평안북도 대상 코로나-19 예방 및 통제에 대한 긴급구호 목적 물품	2022/01/26	2023/01/26

(라) 대북제재와 인천시의 대응 방향

- 현재 상황에서는 사회문화분야 교류, 인도적 지원, 산림협력 사업, 지식공유사업(KSP) 정도가 가능한 분야임.
 - 코로나19 관련 긴급 인도적 지원이 현재 시도해 볼 수 있는 최선의 사업 영역임.
- 모든 사업의 추진 과정에서 대북제재 면제를 승인받아야 하며, 사업 추진 간 대북 제재에 위반되는 상황이 초래될 가능성이 상존
 - 산림협력은 북한에서 매우 환영하는 사업으로 지원/협력을 고려해 볼 만한 것으로 판단
 - 북한은 북한 주민을 교육하는 부분에서 상당히 민감하기 때문에 KSP 사업은 신중하게 고려
- 인천시는 대북제재 완화 상황에 따라 추진 가능한 사업 시나리오의 선제적 구축을 통해 서해권 지역에서의 헤게모니 선점 필요
 - 유엔 제재 결의의 단계적 또는 일시 해제를 통해 2270호 이전 단계로 복귀하는 경우 서해권에 북한이 지정한 경제개발구/특구에 대한 투자와 협력을 고려할 수 있음.
 - 전면적인 제재 해제 상황이 도래하기 전 북한 서해권 지역에서의 협력사업을 최대한 추진 → 전면 개방시 협력 헤게모니의 장악 가능성을 제고
- 전면적인 제재 해제 상황이 도래하여 미국과의 정상무역관계(NTR) 또는 항구적 정상무역관계(PNTR)가 되더라도 WTO 가입에는 상당한 시간 소요되므로 이를 고려한 사업 계획 수립 필요
 - WTO 가입 소요 시간: 중국 15년, 러시아 19년, 베트남 12년, 라오스 16년 등 15년 내외

IV

북한의 동향과 수요

1. 2021년 북한의 동향과 정책적 함의
2. 북한 서부지구 산업 분포와 서해평화협력 구상

1

2021년 북한의 동향과 정책적 함의

(가) 북한의 대내정책 방향

1) 정치

■ 조선노동당 당규약 개정

● 제8차 당대회를 개최하여 조선노동당 규약 개정

- 2021년 1월 5일~12일 제8차 조선노동당 대회 실시
- 1946년 ‘북조선로동당’ 창립대회 당규약 제정 이후 10번째 개정이며, 김정은 시대 3번째 개정임.
- 당규약 개정을 통해 통치이데올로기 규정, 권력체계 확립, 공산주의 부활, 노동당원의 자격 및 의무 수정, 비사회주의·반사회주의 현상 배척, 당중앙군사위원회 위상 강화

● 통치 이데올로기

- 김일성-김정일주의를 지도사상으로 유지하고 김정은 시대 핵심통치 담론인 인민대중제일주의를 기본 정치방식으로 규정
- 당면목적은 공화국북반부(북한)에서 부강하고 문명한 사회주의사회 건설
- 전국적 범위에서 민족해방민주주의혁명 과업을 착제
- 최종목적은 공산주의사회 건설로 회귀
- 정치방식은 인민대중제일정치
- 당의 사상과 배치되는 자본주의사상 등을 반대 배격 및 맑스-레닌주의의 혁명적 원칙 견지

● 권력체계

- 당 수반을 위원장에서 총비서로 변경하고 총비서는 전당을 조직 영도: 김정은을 ‘수반’으로 지칭
- 당의 유일적 영도체계가 당중앙의 유일적 영도체제로 변경
- 당 중앙위 제1비서직을 신설하여 김정은의 위임통치를 제도적으로 보장
- 당중앙군사위원회를 최고군사지도기관으로 위상 강화
- 조선인민군 총정치국의 위상을 약화하여 당 위원회의 집행부서로 당정치사업 조직집행
- 노동당원의 자격과 의무를 수정하고 후보당원제를 도입: 후보기간은 2년으로 규정, 당원에 대한 당적 규율 강화
- 당중앙검사위원회의 기능을 제고하여 규율위반행위 조사 등 검열 기능을 부여하고, 규율조사부를 신설, 당 중앙위 조직지도부 검열 기능 축소

[표 IV-1] 조선노동당 규약 시대별 변화

주요 내용	1980년 당규약 (김일성 시기 제6차 대회)	2010년 당규약 (김정일 시기 제3차 대표자회)	2021년 당규약 (김정은 시기/ 제8차 대회)
당의 성격	김일성이 창건한 주체형의 혁명적 맑스-레닌주의당	김일성의 당	김일성-김정일주의 당
지도사상	주체사상	주체사상, 유일지도사상	김일성-김정일주의 유일지도사상
당면목적 (통일과업)	사회주의 완전한 승리 이룩 (전국적 범위에서 민족해방, 인민민주주의 혁명과업 완수)	사회주의강성대국 건설 (전국적 범위에서 민족해방 민주주의 혁명과업 수행)	부강하고 문명한 사회주의 사회 건설 (전국적 범위에서 사회의 자주적이며 민주주의적 발전 실현)
최종목적	온사회의 주체사상화, 공산주의사회 건설	온 사회를 주체사상화하여 인민대중의 자주성 완전히 실현	인민의 이상이 완전히 실현된 공산주의사회 건설
당건설 기본원칙	유일사상체계 확립	사상·영도의 유일성 보장 당·인민대중 혼연일체 당건설에서 계승성 보장	사상·영도의 유일성 보장 인민대중과 혈연적 유대 강화 당건설에서 계승성 보장
최고원칙	인민들의 물질적 및 문화적 수준을 끊임없이 높이는 것	인민생활을 끊임없이 높이는 것	조선인민의 물질문화 생활을 끊임없이 높이는 것
정치방식		선군정치	인민대중제일주의정치
사회주의 건설 총노선	천리마운동과 사상, 기술, 문화혁명추진	인민정권을 강화하고, 사상·기술·문화의 3대 혁명을 다그치는 것	인민정권을 강화하고, 사상·기술·문화의 3대 혁명을 다그치는 것
당대회	5년에 1회 소집, 3개월전 공고	6개월전 공고	5년에 1회 소집, 수개월전 공고
총비서	당중앙위원회 전원회의 선거	당대회에서 추대	당대회에서 선거
당중앙 군사위원회	당군사정책 토의·결정 전무장력 강화, 군수산업 지도, 인민군대 지휘	모든 군사사업 조직 지도, 당 군사노선·정책 토의결정, 국방사업전반 지도	당의 최고군사지도기관, 당 군사노선·정책 토의결정, 공화국무력지휘, 국방사업전반 지도
조선인민군	조선노동당의 혁명적무장력	김일성이 창건한 혁명적무장력	조선노동당의 혁명적무장력
조선인민군 총정치국	인민군당위원회-도당위원회와 같은 기능 수행, 당중앙위 직속 총정치국-해당 당위원회 집행기구		인민군당위원회-도당위원회와 같은 기능 수행, 총정치국-해당 당위원회 집행부서

출처: 김일기, 김인태(2021), p. 4 등을 참조.

■ 주요 핵심 인사의 변화

● 김정은의 당직 명칭이 총비서, 수령으로 변화

- 당규약 개정으로 각급 기관도 비서 체제로 전환
- 당기관 및 주요 기관 위원장 책임자 직제를 수정하여 각급 당위원회의 위원장·부위원장 직제를 책임비서·비서·부비서로 하고, 정무국·정무처도 비서관·비서처로 수정
- 각급 기관 위원장과 김정은 간 차별성을 두기 위해 김정은을 위원장에서 총비서 직제로 변경하여 김정은의 권위와 위신을 강화
- 당 창건 76주년을 맞아 김정은 직함을 김일성과 동일한 수령으로 사용: “수령 김일성 동지와 위대한 령도자 김정일 동지께 가장 숭고한 경의를 드리고…경애하는 김정은 동지는 천재적인 사상리론적 예지와 비범특출한 령도력, 거룩한 품모를 지니고 계시는 우리 당과 국가,인민의 위대한 수령이시다.”¹⁾

● 김여정 당 중앙위 선전선동부 부부장

- 2021년 제8차 당대회 이후 김여정은 기존 정치국 후보위원에서 제외, 당 중앙위 제1부부장에서 당 중앙위 선전선동부 부부장으로 직책 변화²⁾
- 2014년 11월부터 2018년 1월까지 김여정은 당 중앙위 선전선동부 부부장을 역임했던 적이 있고, 2018년 2월 김여정 서울 방문 시 ‘당 중앙위 제1부부장’으로 소개되었으나, 2021년 1월 다시 당 중앙위 선전선동부 부부장으로 소개
- 2021년 9월 28~29일 제14기 제5차 최고인민회의에서 국무위원회 대미 담당 최선희 위원이 퇴임하고, 김여정이 국무위원회 위원으로 승격
- 2021년 김여정의 담화와 직책 변화에 따라 향후 대남, 대미 관계에서 적극적인 움직임이 예상됨.
- 대미·대남 관련 주요 핵심 담화에서 “나는”, “생각한다” 등 1인칭 시점의 표현을 사용하고, “나는 위임에 따라 이 글을 발표한다”, “북남공동련락사무소의 재설치, 북남수뇌상봉” 등의 표현을 사용³⁾

● 당 중앙지도기관 구성원 대폭 변동

- 제8기 당중앙지도기관 구성원 250명 중 재보선자는 84명(33.6%)
※ 제7기(2016년) 당중앙지도기관 구성원 250명 중 재보선자는 166명(66.4%)이었음.
- 당 중앙위 정치국 경제부문 위원을 확대하여 경제 회복에 중점을 두고 있음.
※ 2016년 7기 1차는 4명(곽범기, 오수용, 로두철, 임철웅)이었으며, 2021년 8기 1차는 7명(김덕훈, 김재룡, 박명순, 박정근, 양승호, 전현철, 오수용)임.
- 정치부문: 북한의 최고 의사결정위원회인 상무위원회는 2021년 1월 당 중앙위 제8기 제1차 전원회의에 따라 “김정은, 최룡해, 리병철, 김덕훈, 조용원”으로 구성되었으나, 리병철은 2021년

1) “인민대중제일주의의치를 높이 들고나가는 조선로동당의 위업은 필승불패이다,” 『로동신문』 2021.10.10.

2) 김여정 부부장으로 언급, “김정은 동지께서 조선4.26만화영화촬영소를 현지지도하시였다.” 『로동신문』, 2014.11.27.

3) “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『로동신문』, 2021.8.11.; “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.9.25.

6월 당 중앙위 제8기 제2차 정치국 확대회의 이후 상무위원회 명단에서 누락되었음.⁴⁾

- 경제부문: 박봉주가 상무위원회 및 내각총리에서 퇴임하고 김덕훈이 내각총리 및 상무위원회 위원으로 승진
- 외교부문: 리선권 외무상이 세계 주요 국가들과 축전외교를 통해 관리를 지속하고 있으며, 대미 관련해서는 리태성 외무성 부상이 주요 담화를 공개하고 있음.
- 군사부문: 리병철, 박정천, 권영진, 김정관, 정경택, 리영길(리영길)이 정치국 위원이었으나, 2021년 6월 29일 당 중앙위 제8기 제2차 정치국 확대회의 이후 리병철, 김정관은 주요 직함에서 강등되었고, 9월 2일 당 중앙위 제8기 제3차 정치국 확대회의 이후 당 중앙위 정치국 상무위원 및 당 중앙위 비서로 박정천이 선정되었으며, 유진(당 중앙위 군수공업부장)·림광일(조선인민군 총참모장)·장정남(사회안전상)은 정치국 후보위원으로 선정되었음.⁵⁾
- 대남 관련 김영철은 2016년 1월부터 2019년 4월까지 당 중앙위 정무국 통일전선부 부장 역임, 2021년 당 중앙위 제8기 제1차 전원회의에서 통일전선부 부장으로 재임용
- 상무위원회 5인 중 조용원은 당 중앙위 조직담당 비서이자 정치국 상무위원으로서 김정은의 현지 시찰에 자주 등장하면서 최고지도자 비서 역할을 수행 중임.

● 제15차 제5차 최고인민회의(2021.9.28.~9.29.)의 인사 변동

- 박봉주의 퇴임, 김덕훈의 국무위원회 부위원장 승격
- 김여정 당 중앙위 부부장이 국무위원회 위원으로 승격
- 국무위원회의 변화
 - 퇴임: 김재룡, 리만건, 김형준, 리병철, 김수길, 김정관, 김정호, 최선희
 - 보선: 조용원(비서), 박정천(군), 오수용(경제), 리영길(군, 사회), 장정남(군, 사회), 김성남(국제), 김여정(대미, 대남)

■ 2021년 이후 주요 회의를 통한 대내통치 강화

● 조선노동당 제8차대회 진행(2021.1.5.~1.12.)

- 지난 5개년 계획 평가 및 향후 5개년 계획 보고
- 당규약 개정
- ‘이민위천’, ‘일심단결’, ‘자력갱생’특별 강조

● 조선노동당 제8기 제1차 전원회의 진행(2021.1.11.)

- 당 중앙위 비서들을 선거하고 비서국 조직
- 당 중앙검사위원회 권능을 높이고 당규율감독사업 강화

● 최고인민회의 제14기 제4차회의 진행(2021.1.17.)

- 지난 5개년 계획 분석 및 향후 5개년 계획 실현을 위한 토의 진행

4) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제1차전원회의에 관한 공보,” 『로동신문』, 2021.1.11.

5) “조선로동당 중앙위원회 정치국 공보,” 『조선중앙통신』, 2021.9.7.

- 조선노동당 제8기 제2차 전원회의 진행(2021.2.12.)
 - 김정은 총비서가 회의 소집
 - 5개년 계획 철저히 이행 논의
 - 전사회적 반사회주의, 비사회주의와의 투쟁 강조
- 제1차 시·군 당 책임비서 강습회 진행(2021.3.5.)
 - 김정은 총비서가 직접 강습회를 지도하여 시·군 당 책임비서들의 당위원회 부서들에 대한 지도와 통제를 강화할 것, 당 중앙위 의도에 맞게 조직전개 및 임무수행 할 것을 강조
- 당 제6차 세포비서대회 진행(2021.4.6.)
 - 김정은 총비서가 직접 참여하여 김정은 집권 이후 세 번째 세포비서대회 개최(4차: 2013.1.28., 5차: 2017.12.21.)
 - 지난 대회와 달리 2일차 회의에 김정은이 불참하고, 조용원 조직비서 등 비서들이 지도
 - 대외 관련 언급 없이 전당 강화, 정치·사상 교양 추진 등 당 세포사업 강화에 중점을 두었으며, 당 간부들의 솔선수범 자세 촉구
- 조선직업총동맹 제8차대회 진행(2021.5.27.)
 - 김정은 총비서는 노동계급과 직맹원들이 자력갱생을 자존과 자강의 생명선으로 틀어쥐고 사회주의건설을 위한 적극적인 자세 요청
 - 직맹초급일군대열을 질적으로 강화
 - 제8차 당대회이후 5개년 계획 목표 이행을 위한 노동계급과 직맹원들의 노력을 강조하고, 지난 4월 세포비서대회에서 언급한 5대 교양과 비사회주의·반사회주의 문화 배척 재강조
- 당 중앙위 제8기 제1차 정치국회의(2021.6.4.)
 - 지난 2월 전원회의에서 제시한 5개년 계획 첫째 과업의 중간 점검
 - 현재 처한 상황에서 국가경제사업과 인민생활안정 사업 구상 제시
- 당 중앙위 도당위 책임간부 협의회 개최(2021.6.7.)
 - 당 중앙위 전원회의를 앞두고 올해 하반기 주요정책 집행 관련 예상 문제 점검
 - 전원회의를 계기로 국가경제사업과 인민생활안정에 실질적인 전환 요청
- 당 중앙위 제8기 제3차 전원회의(2021.6.15.~6.18.)
 - 상반기 국가정책 평가
 - 농업에 총집중
 - 비상방역상황의 장기성에 대비
 - 현 국제정세 분석 및 당의 대응방향 논의
 - 인민생활 안정 및 향상시키기 위한 노력
 - 당의 육아정책 개선 강화
 - 상반기 당조직 사상, 생활정형 총화

- 조직문제 논의

- 조선사회주의여성동맹 제7차대회 진행(2021.6.22.)

- 제8차 당대회이후 5개년 계획 목표 이행을 위한 조선여성의 위치와 임무 재인식
- 변화하는 환경과 조건에 따라 5대 교양 중시
- 여맹일군들과 여맹원들의 헌신 강조

- 당 중앙위 제8기 제2차 정치국 확대회의(2021.6.29.)

- 국가비상방역전의 장기화 요구에 따른 조직기구적, 물질적, 과학기술적 대책 수립이 태만하여 국가와 인민의 안전에 큰 위기가 조성되었음을 지적
- 당 간부들의 작심삼일식 사업태도와 경험주의의 낡은 사고관점 지적
- 현 상황에서 경제문제를 해결하기 위한 방도를 모색할 것을 지시

■ 코로나19 관련 북한의 대응

- 코로나19 초기 대응

- 2020년 1월 11일 유행성 감기 예방을 위한 위생선전사업 활동
- 2020년 1월 20일 남한 코로나19 감염사실 보도 및 심각한 질병으로 인식 및 국가방역활동으로 전환

- 코로나19 긴급 대응

- 2020년 1월 26일 북한 보건성 국가위생검열원 원장 박명수는 로동신문 기사 ‘신형코로나비루스감염증을 철저히 막자’라는 기고문을 통해 코로나바이러스의 위험과 심각성을 주민에게 전달
- 2020년 1월 30일 북한은 코로나19를 예방하기 위한 비상대책 강구 및 위생방역 체계를 국가 비상방역체계로 전환하고 도·시·군에 비상방역지휘부를 조직하여 국경봉쇄 등 철저한 방역사업 실시
- 접경지역 국경 봉쇄 및 북중 무역 봉쇄
 - ※ 2020년 북한 대외 무역 총액은 8억 6300만 달러로 2019년 대비 73.4% 하락
- 북한 고려항공은 2020년 7월까지 부분적으로 운항이 지속되었으나, 7월 7일 이후부터 현재까지 운항 중단

- 코로나19 위기 관리

- 북한은 코로나19 관련 정치국회의를 통해金正은이 직접 코로나19 대응 및 관리 지시
- 2020년 1월부터 12월까지 8차례 정치국회의(확대회의 포함)를 통해 코로나19 위기상황을 신속히 대응하였으며, 2021년에는 1차례 정치국회의를 통해 코로나19를 관리하고 있음.
- 2020년 2월 29일 당 중앙위 정치국 회의를 진행하여 코로나19 심각성 및 대응 관련 논의
- 2020년 4월 3일 코로나19 관련 전염병예방법 수정 보충: 전염원의 적발과 격리, 전염경로 차단, 전염병예방과 관련한 법적 조치, 전염병 예방과 치료에서 제도와 질서 정립 등
- 2020년 4월 12일 당 중앙위 정치국회의를 통해 코로나19에 대한 국가적 대책 결정

- 2020년 7월 3일 당 중앙위 제7기 제14차 정치국 확대회의를 통해 국가비상방역사업 강화 및 국경, 바다의 출입질서 통제 강화 지시
- 2020년 7월 26일 당 중앙위 정치국 비상확대회의를 긴급소집하여 국가비상방역체제를 최대비상체제로 격상: 개성시로 월남한 북한이탈주민 관련 접경지역 군 부대의 엄중한 처벌과 대책방안 강구, 개성시 봉쇄
- 2020년 8월 14일 당 중앙위 제7기 제16차 정치국 확대회의를 통해 개성시 봉쇄 해제 및 국가비상방역사업 논의
- 2020년 8월 26일 당 중앙위 제7기 제17차 정치국 확대회의와 제7기 제5차 정무국회의를 통해 국가비상방역태세를 점검, 방역사업 강화
- 2020년 9월 30일 당 중앙위 제7기 제18차 정치국 회의를 통해 방역사업의 부족한 점 지적: 국가비상방역태세 강조 및 우리식대로 방역대책을 강구할 것 지시(외부로부터 방역지원 거부)
- 2020년 10월 17일 코로나19 관련 비상방역법 제정
- 2020년 11월 16일 당 중앙위 제7기 제20차 정치국 확대회의를 통해 국가비상방역체계 관리 철저 논의
- 2021년 2월 8일~11일 당 중앙위 제8기 제2차전원회의에서 김정은이 국가비상방역규율을 철저히 견지하고, 국가비상방역사령부가 최대의 경각심과 긴장을 가지고 방역활동 실시할 것을 지시
- 2021년 3월 3일 최고인민회의 상임위원회 제14기 제13차 전원회의를 통해 수입물자소독법이 채택 및 승인되었음.
- 2021년 6월 16일 당 중앙위 제8기 제3차전원회의 개회를 통해 김정은이 경제지도기관들에 국가비상방역상황에 맞게 경제사업을 치밀하게 조직할 것을 지시
- 2021년 6월 30일 당 중앙위 제8기 제2차 정치국 확대회의를 통해 김정은은 국가비상방역 장기화에 따른 지속적 관리감독 강화와 당과 국가 주요 책임간부들의 책임감 있는 업무활동을 지시
- 2021년 9월 2일 당 중앙위 제8기 제3차 정치국 확대회의를 통해 김정은은 “우리식의 방역체계를 더욱 완성할 것”을 지시하고 물질기술적 방역 수단 완비와 방역 전문가 양성을 강조하면서 철저한 방역사업 진행 지시
- 2021년 10월 8일 WHO의 대북지원 코로나 의약품이 북한 남포항에 처음으로 반입

2) 경제

▣ 5개년 국가경제발전 목표 미달 및 현상황 극복을 위한 경제발전 목표 수립

● 2021년 1월 제8차 당대회를 통한 경제 평가⁶⁾

- 2016년 5월부터 실시한 국가경제발전 5개년 전략이 대부분 미달되었으며, 과학적인 타산과 근거가 부족하여 국가경제 실패

6) “조선로동당 제8차대회가 제시한 국가경제발전 5개년 계획을 철저히 수행할데 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.18.; “우리식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령,” 『로동신문』, 2021.1.9.

- 그러나 자립적 민족경제, 사회주의 경제의 기틀을 견지하고 그 명맥을 고수한 것은 주요 성과
- 사회주의 원칙을 견결히 고수하여 경제 전반을 재정비하고 공고히 발전할 수 있는 새로운 잠재력 축적
- 농업부문에서 수해 피해 속에서도 다수확 열풍을 통해 알곡생산량을 전례 없이 높이는 성과를 획득하였다고 했지만, 2021년 6월 당 중앙위 제8기 제3차전원회의에서 2020년 태풍 및 장마 피해로 인하여 농업 알곡생산계획이 미달되어 현재 북한 주민들의 식량형편이 어려움을 호소⁷⁾
- 금속공업과 화학공업부문에서 주체화, 자립화 돌파구 마련 및 전력, 석탄, 기계, 철도운수부문 발전을 위한 기술준비와 토대 구축
- 경공업부문에서 주요 공장, 기업소들을 재건하여 인민소비품의 질과 생산량을 제고
- 산림부문에서 100만여 정보의 산림 조성, 치산치수, 국토환경보호, 도시경영사업 진행
- 과학기술 분야에서 과학기술 성과들과 발명을 이룩

● 2021년 6월 제8기 제3차 전원회의를 통한 경제발전 목표 이행 강조⁸⁾

- 2021년 상반기 경제부문 사업 평가 및 대책 지시
- 2021년 상반기는 2020년보다 더 어려운 환경이었음에도 불구하고 반년만에 공업총생산계획의 144%, 작년 동기 비해 125%의 계획 수행
- 농업부문은 알곡생산계획이 미달되고 있으며 해결책 요구
- 2021년 하반기 금속, 화학, 전력, 석탄, 건설건설재부문을 비롯한 기간공업부문들과 경공업, 수산, 도시경영, 국토환경보호부문 등 각 부문들에서 달성한 성과와 경험은 확대하고 나타난 편향과 결함들을 극복하여 올해 경제계획 완수할 것을 언급
- 농업과 관련하여 국가의 최우선적 과제이며 전투적 과업임을 제시하면서 전당적, 전국가적인 힘을 농사에 총집중할 것 강조
- 자연재해 예방 및 최소화를 위해 농업부문과 기상수문국 협력 강조
- 비상방역장기화에 따른 경제전반 대책 마련 강조

■ 경제개발구 현황

● ‘지방예산법’ 제정과 지역 경제자립

- 2012년 12월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2877호로 채택된 ‘지방예산법 제2조 지방예산제의 실시원칙’에서 “지방예산제는 국가의 중앙집권적지도밑에 지방의 살림살이를 자체의 수입으로 꾸려나가는 사회주의예산제도이다. 국가는 지방의 책임성과 창발성을 높이 발양하여 지방살림살이에 대하여서는 해당 지방인민위원회가 전적으로 책임지고 자체의 수입으로 지출을 보장하도록 한다.”라고 규정하고 있음(국가정보원 편 2020, 348).
- 2013년 5월 29일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3192호로 제정된 ‘경제개발구법’은 북한의 경제발전과 인민생활 향상 그리고 세계 여러나라들과 경제적 교류를 확대하기 위해 제정되었으며, ‘직할시’, ‘도’들에 경제개발구를 지정하여 지역발전을 도모하였음.
- 2016년 5월 8일 조선노동당 제7차대회 김정은 사업총화보고에서 “도, 시, 군들에서 자기 지역

7) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제3차전원회의 개최,” 『조선중앙통신』, 2021.6.16.

8) “조선로동당 제8차대회가 제시한 국가경제발전 5개년 계획을 철저히 수행할데 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.18.; “우리식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령,” 『로동신문』, 2021.1.9.

의 경제발전과 인민생활향상을 과학기술적으로 떠밀어나갈수 있는 연구력량과 개발단위들을 꾸리도록 하여야 합니다”라고 언급⁹⁾.

- ① “지역별 종합대학에 사범대학, 교원대학을 소속시켜 교육과학력량을 강화하고 교육설비들을 제고하여 교원양성 체계 개선” 제시
- ② “군인민병원들을 해당 지역의 의료봉사거점답게 꾸리고 리인민병원, 진료소들에 대한 물질적보장사업을 잘하여 주민들의 건강을 책임”
- ③ “인민보안기관들의 사업을 결정적으로 개선하고 사건사고를 막기 위한 대책을 철저히 세워 자기 지역과 관내를 사건사고가 없는 안정지역, 안정관내” 건설 제시

● 27개 경제개발구 현황¹⁰⁾

- 2013년 5월 29일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3192호로 ‘경제개발구법’을 채택하고 계획 완비
- 중앙급 8개와 지방급 19개로 구분
- 종합경제개발구와 공업개발구, 농업개발구, 관광개발구, 수출가공구, 첨단기술개발구, 녹색시범구로 분류

[그림 IV-1] 북한의 경제특구(5개)와 경제개발구(22개) 현황



9) “당중앙파라 영원히 한길을 갈 억척불변의 신념과 의지, 조선노동당 제7차대회 2일회의 진행,” 『로동신문』, 2016.5.8.

10) 차명철(2018), p. 17; “황해남도 강령군을 국제록색시범지대로 개발하기 위한 사업 추진,” 『조선중앙통신』, 2016.12.9.

[표 IV-2] 북한의 27개 경제개발구 개요

중앙급 5개	특구명	지역	
관광	무봉국제관광특구	북중접경지역	
첨단기술	은정첨단기술개발구	평양	
경제	강남경제개발구	평양	
	강령국제녹색시범지대	황해남도	
수출가공	진도수출가공구	남포시	
지방급 17개	개발구명	지방급 17개	개발구명
관광	신평관광개발구	경제	경원경제개발구
	온성섬관광개발구		청진경제개발구
	청수관광개발구		해산경제개발구
공업	위원공업개발구		만포경제개발구
	청남공업개발구		압록강경제개발구
	흥남공업개발구	수출 가공	와우도수출가공구
	현동공업개발구		송림수출가공구
농업	어랑농업개발구		
	숙천농업개발구		
	북청농업개발구		

출처: 차명철(2018), p. 8.

■ 경제개발구 현황과 지역개발

- 경제개발구 지정 이후, 지역개발 활성화 지역: ‘원산-금강산국제관광지대’, ‘무봉국제관광특구’ 주변의 삼지연, ‘신평관광개발구’ 주변의 양덕온천 지역임.
- 원산-금강산국제관광지대(원산갈마해안관광지구와 마식령스키장지구, 울림폭포지구, 석왕사지구, 통천지구 포함)
 - 강원도 고성군 금강산 지역부터 원산 갈마 해안지역까지의 동해안 지역으로 북한 내 관광산업이 가장 발달한 곳임.
 - 2020년 4월 원산갈마해안관광지구의 공사가 완공 예정이었으나, 코로나19 및 수해, 국제사회의 대북제재 등으로 인하여 2021년 11월 현재까지 공사가 진행 중임.
- 양덕온천
 - 2018년 8월 17일金正은이 평안남도 양덕군 안의 온천지구를 방문하여 온천지구 건설을 제의하였으며, 2018년 11월 1일 양덕온천 지구 건설현장 현지지도를 통해 신속한 건설을 지시, 2019년 12월 8일 양덕온천문화휴양지가 준공되었음.

- 김정은은 수차례 양덕온천 현지도도를 통해 높은 관심을 표명하였으며, 2021년 현재 전국 노병들을 위한 관광휴양지로 활용되고 있음.¹¹⁾

● 무봉국제관광특구

- 김정은은 2019년 12월 10일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 삼지연군(무봉국제관광특구 지역)을 삼지연시로 승격하였으며, 혁명의 성지 및 산간문화도시로 발전시킬 것을 지시
- 2021년 11월 현재 삼지연시 읍지구완공에 이어 3단계로 읍주변지구들과 농장들까지 완공을 앞두고 있음.

● 신평관광개발구, 라선경제무역지대, 경원경제개발구, 온성섬관광개발구, 무봉국제관광특구, 해산경제개발구, 만포경제개발구, 압록강경제개발구, 황금평-위화도 경제지대는 2021년 11월 현재까지 개발의 진척이 없는 상태임.

● 신의주국제경제지대

- 김정은이 2018년 11월 16일 현지도도를 통해 ‘신의주건설총계획’을 지도하였으며, 5개년 계획 목표에 따라 신의주의 도시발전 건설사업이 진행될 예정임.
- 김정은은 신의주시를 관광도시 보다는 국경을 접하고 있는 도시로써 청결하고 현대적인 도시 이미지로 건설할 것을 지시하였음.¹²⁾

● 청수관광개발구

- 2014년 10월 31일 관광개통식을 진행하였으며, 청수관광개발구 사업은 평안북도인민위원회와 중국의 요령성과 단둥시 인민정부, 단둥해외여행사유한공사의 협조를 통해 개발이 추진되었으나, 2021년 현재는 큰 개발이 진행되지 않고 있음.

● 북한이 대외적으로 표명한 북한 공식 경제개발구 홍보에도 불구하고 김정은의 관심은 양덕온천, 삼지연, 원산갈마해안관광지구에 집중되었으며, 주요 관심 지역 세 곳은 다음과 같이 김정은의 현지도도를 통해서도 확인됨.

11) “제6차 전국로병대회 참가자들이 양덕온천문화휴양지에서 즐거운 휴식의 나날을 보내었다,”『조선중앙통신』, 2020년 7월 31일.

12) “김정은 동지께서 신의주건설총계획을 지도,”『조선중앙통신』, 2018년 11월 16일.

[표 IV-3] 경제개발구 관련 김정은 현지지도 동향(2013~2021.11.)

구분	양덕온천 현지지도	원산갈마해안관광지구	삼지연
1	2018.8.17.	2018.5.26.	2013.11.30.
2	2018.11.1.	2018.8.17.	2016.11.28.
3	2019.4.6.	2018.11.1.	2017.12.6.
4	2019.8.31.	2019.4.6.	2017.12.9
5	2019.10..25.		2018.7.10.
6	2019.11.15.		2018.8.19
7	2019.12.8.		2018.10.30.
8			2019.4.4.
9			2019.10.16.
10			2019.12.3.
11			2021.11.16

출처: 『로동신문』 2013.1.1.~2021.11.16..

● 도, 시, 군들의 경쟁열풍과 지역발전을 위한 평균주의 극복¹³⁾

- 2021년 3월 북한은 모든 부문, 모든 단위에서 사회주의경쟁열풍을 통해 생산과 건설에서 비약과 혁신을 이룩할 것을 강조¹⁴⁾
- 2021년 5월 북한은 봄철 영농사업을 실시하는 데 있어 논밭 같이, 알곡생산목표수행 등을 사회주의경쟁열풍을 통해 강조¹⁵⁾
- 2021년 9월~10월 북한은 가을철 알곡수확 과정에서 “분배에서 평균주의는 사회주의분배원칙과 인연이 없으며, 대중의 생산의욕을 떨어뜨리는 결과를 초래한다.¹⁶⁾”...“분조관리제안에서 포전담당책임제의 생활력이 높이 발양될수 있도록 조직사업을 능숙하게 해나가야 한다.¹⁷⁾” 언급을 통해 생산에서 경쟁을 강조하였음.
- 2021년 11월 북한은 “도, 시, 군들사이의 경쟁은 철두철미 자력쟁생경쟁이다. 국가의 전면적 부흥과 발전을 이룩할데 대한 당의 뜻을 높이 받들고 도, 시, 군들사이의 경쟁열풍을 세차게 일으켜 우리식 사회주의의 새 승리를 앞당길 것”을 강조하면서 각 지역 스스로 자력쟁생을 통한 발전을 도모하고 있음.

13) 차명철(2018), p. 17.; “황해남도 강령군을 국제록색시범지대로 개발하기 위한 사업 추진,” 『조선중앙통신』, 2016.12.9.

14) “사회주의경쟁은 경제건설을 추동하는 위력한 수단이라고 강조,” 『로동신문』, 2021.3.3.

15) “각급 농근맹조직들 봄철영농사업 적극 추동,” 『조선중앙통신』, 2021.5.7.

16) “분조관리제의 우월성을 더욱 높이 발양시키자,” 『로동신문』, 2021.9.16.

17) “드티지 말아야 할 일정계획,” 『로동신문』, 2021.10.1.

■ 〈시, 군 발전법〉 채택

● 북한의 〈시, 군 발전법〉 채택

- 북한은 2021년 9월 28일 최고인민회의 제14기 제5차 회의에서 〈시, 군 발전법〉 초안, 〈청년 교양보장법〉 초안, 〈인민경제계획법〉 수정보충안을 채택하고 〈재자원화법집행검열감독정형〉에 대해 토의함.

● 최근 북한의 시·군 중시 정책(박서화 2021)

- 과거 북한은 도(道)의 역할을 우선하였으나, 1962년 8월 ‘창성연석회의’에서 김일성이 군(郡)의 역할을 강조했었음.
- 군 역할의 강조는 2012년 창성연석회의 50주년을 맞이하여 ‘창성연석회의 정신’으로 명명되어 지방경제의 발전을 통한 인민생활의 향상이라는 측면에서 재강조됨.
- 2021년 1월 8차 당대회에서 김정은이 ‘시, 군들의 자립적이며 다각적인 발전’의 필요성 역설 하면서 시, 군 강화노선을 제시
- 2021년 3월 시, 군 당책임비서 강습회에서 〈시, 군 중시 사상〉, 〈시, 군 강화 로선〉이 등장

[표 IV-4] 북한 〈시, 군 발전법〉의 구성 및 내용

장	주요 내용
1장	○〈시·군발전법〉의 사명, 시, 군의 위치와 역할, 시, 군 발전의 기본원칙
2장	○시, 군 사업의 전망목표 및 계획 ○"시, 군 인민위원회와 기관·기업소·단체는 시달받은 경제발전 전망 목표와 계획을 자의대로 조절·변경할 수 없다."
3장	○지방경제 발전 ○1절 지방공업, 2절 농업경리, 3절 환경보호 및 도시경영, 4절 건설 및 운수로 부문별 세부 서술 ○"시, 군인민위원회는 모든 무역활동을 도무역관리기관을 통하여야 진행하여야 한다."
4장	○지방문화 발전
5장	○국가의 지도와 지원에 관한 사항

출처: 박서화(2021); 『연합뉴스』 2021.11.17.; 『로동신문』 관련 기사.

● 〈시·군 발전법〉에 대한 해석 및 평가

- 경제발전 전망 목표와 계획을 달성하기 위해 경쟁을 유도하면서도 목표와 계획에 대한 불성실과 미달을 법적 수단을 통해 공식적으로 규제
- 따라서 지방정부 자율성이 전체적으로 향상되었다고 평가하기는 어려움.
- ‘자력갱생경쟁’, ‘사회주의경쟁’, ‘자급자족의 원칙’ 등을 함께 강조하고 있다는 점에서 기존의 자력갱생 경제의 틀 안에서 경쟁을 통해 동원과 자발적 노력을 상승시키려는 목적임.
- 3장에서 “시, 군인민위원회는 모든 무역활동을 도무역관리기관을 통하여 진행하여야 한다”고 규정하고 있듯이 교류와 교역에서 지방의 자율성을 확대한다는 의미는 아님.
- 대외 교역의 자율성을 도 차원에서 통제하고 시, 군이 자체적으로 대외 활동을 결정하는 것을 막으려는 의도로 보임.

● 도, 시, 군의 상호 경쟁 강화: 경쟁순위 평가와 경쟁 목록 구체화

- 북한 보도에 따르면, △농사가 경쟁순위 평가의 첫 번째이며, △교육, △생산, △인민생활향상, △국토관리 등의 영역이 포함됨.

『로동신문』 2021년 11월 17일 1면 사설 발췌

도, 시, 군들사이의 경쟁열풍으로 사회주의건설의 전면적부흥, 전면적발전을 이룩하자

… 농사가 각 도, 시, 군들의 경쟁순위를 평가하는데서 첫번째로 된다는것을 명심하고 농업생산의 획기적발전을 위해 더욱 매진하여야 한다. 교육환경과 조건을 근본적으로 일신하고 교육의 질을 결정적으로 개선하며 지방공업공장들의 생산을 정상화하여 인민생활향상에서 실제적인 성과를 가져와야 한다. 국토관리를 떠나서는 그 어떤 사업에서의 성과도 기대할수 없다는것을 명심하고 여기에 커다란 힘을 넣어야 한다. 지방건설목표와 계획을 현실성있게 세우고 목적의식적으로, 년차별로 실행하는것을 경쟁의 중요과업으로 틀어쥐고 일관하게 밀고나가야 한다.

- 시, 군의 계획과 목표에 있어서 추상적인 내용과 더불어 매우 구체적인 품목과 수치가 제시되었음.
- 간장·된장·식용유·빨랫비누 등 기초 먹거리와 생필품 생산 보장, 206가지 일용 잡화와 102가지 건재 상품 생산, 과일나무 심기와 산림 조성, 시설물과 주택 건설 및 관리, 국토관리와 오수정화, 교육·보건·체육·문화 영역 등

● 〈시, 군 발전법〉의 남북관계 및 대외교류에 대한 함의

- 경제 운용과 대외교류에서 지방의 자율성이 전반적으로 확대되었다고 평가할 수는 없으나, 몇 가지 주목할 부분이 존재함.
- 유관 정부기관 담당자에 따르면, 〈시, 군 발전법〉은 초보적인 북한식 지방자치제도로 볼 수 있으며, 특정 영역에서는 지방의 자율성이 확대된 것으로 평가할 수 있음.
- 특히 특화 산업의 선정과 운용, 가격결정권 등에서는 지방 자율성이 확대될 수 있음.
- 정세 완화에 대비하여 북한의 중앙이 아니라, 지방정부를 대상으로 교류와 교역을 준비할 필요가 있음.
- 향후 법안 전문을 통해 북한의 도, 시, 군별 권한과 역할을 정확하게 파악하여 접촉 대상을 명확화할 수 있을 것으로 보임.
- 북한 시, 군의 특화 산업 등을 분석하여 구체적으로 교류와 교역이 가능한 지역과 분야를 사전에 결정해야 할 필요가 있음.
- 남북교류협력사업 사전승인제를 적극 활용하여 구체적인 지역과 분야를 천명함으로써 대내외적으로 선전, 선점 효과를 발휘해야 함.

■ 사회주의 농촌 건설과 농업 강조

● 북한의 〈사회주의 농촌 건설 강령〉 발표

- 2021년 12월 노동당 중앙위원회 제8기 제4차 전원회의에서 김정은 총비서가 새로운 농촌 발전 전략으로서 〈사회주의 농촌 건설 강령〉을 발표
- 특히 알곡생산구조의 전환을 강조했는데, 식량의 상당한 비중을 차지하는 옥수수(강냉이) 생산을 축소하고 벼와 밀 중심으로 식량 생산구조를 변경하자는 것임.

- 이에 따라 재배면적 확대, 선진 재배법 도입, 관련 농기계 확보, 건조시설 확충, 밀가공 능력 제고 등이 필요할 것으로 보임.

● 농업위원회 신설

- 2021년 1월 최고인민회의 상임위원회가 농업부문을 총괄하는 내각 부처인 농업성을 '농업위원회'로 격상
- 이를 통해 농촌문제 해결이 향후의 핵심 사업임이 다시 확인됨.

3) 군사

■ 핵기술의 고도화 및 인민군대의 첨단화, 정예화

● 2021년 1월 제8차 당대회를 통한 국가방위력 지속 강화

- 미국의 군사적 위협을 억제하기 위해 국가방위력 강화 언급
- 핵기술 고도화를 통한 핵무기의 소형경량화, 전술무기화 언급
- 15,000km 사정권 안의 임의의 전략적 대상들을 정확히 타격소멸하는 명중률을 더욱 제고하여 핵선제 및 보복타격 능력을 고도화하는 것에 대한 목표 제시
- 극초음속활공비행전투부를 개발 도입, 수중·지상 고체발동기(엔진) 및 대륙간 탄도로켓 개발사업을 계획 추진, 핵잠수함과 수중발사 핵전략무기 보유 등 과업 목표 제시
- 인민군대를 재래식 구조에서 첨단화, 정예화된 군대로 전환 과업 제시
- 미국과 적대세력의 위협 종식까지 지속적인 국가방위력 강화를 언급

● 2021년 3월, 8월 한미연합훈련과 한반도 내 긴장감 고조

- 2021년 3월 8일부터 18일까지 한미연합훈련(지휘소 훈련, CPX) 실시
- 2021년 3월 15일 김여정 선전선동부 부부장은 담화를 통해 조국평화통일위원회 정리, 금강산 국제관광국 등 교류협력기구들 해체 문제와 남북군사분야합의서 파기를 언급하고 2018년 남북 관계의 봄날로의 회귀는 어려울 것이라고 언급
- 2021년 3월 17일 최섉희, 26일 리병철, 28일 조철수가 김여정 담화의 연장선상에서 대남, 대미 강경 메시지 공개
- 2021년 3월 21일 평안북도 온천에서 서해상으로 순항미사일 2발 발사, 3월 25일 함경남도 함주 일대에서 동해상으로 단거리 탄도미사일 2발 발사하여 한반도 긴장감 고조
- 2021년 8월 16일부터 26일까지 한미연합훈련(지휘소 훈련, CPX) 실시
- 2020년 6월 9일 이후 중단되었던 남북 통신연락선이 2021년 7월 27일 재개되었으나 2021년 8월 10일부터 남북공동연락사무소 통신선 채널과 군 통신선 정기통화에 북한은 무응답
- 2021년 8월 11일 김여정 선전선동부 부부장은 담화를 통해 남한 정부의 배신적인 처사에 강한 유감을 위임에 따라 표명하였으며, 미국에 강대강, 선대선 원칙으로 상대할 것을 언급

4) 사회

■ 사회주의 문명국 건설과 반사회주의·비사회주의 문화 타파

- 2021년 1월 제8차 당대회를 통한 비사회주의, 반사회주의적 현상 개혁
 - 비사회주의, 반사회주의적 현상을 제거하고 온 나라에 사회주의 생활양식을 확립하기 위하여 전당적, 전국가적, 전사회적 과업 활동 제시
 - 우리식 사회주의 문명국 건설을 위한 대중적 투쟁 강조
 - 우리식 사회주의 제도와 혁명적 준법기풍을 철저히 확립하고 사법검찰, 사회안전, 보위기관들의 제도보위, 정책보위, 인민보위의 사명과 책임을 강조
- 2021년 1월 제8차 당대회 이후 경축 공연
 - 제8차 당대회 기념 중앙 사진 및 도서, 미술 전람회 개최
 - 설명절 경축공연 및 광명성절 기념공연 실시(관람객 마스크 미착용)
 - 민족문화유산 보호 및 강조
- 북한 사회보험 및 사회보장법 채택
 - 2021년 3월 3일 최고인민회의 상임위원회 제14기 제13차 전원회의를 통해 사회보험 및 사회 보장법, 수입물자소독법, 인민경제발전계획, 동해안지구 국토건설총계획이 채택 및 승인되었음
 - 사회보험 및 사회보장법은 90개 조문으로 구성되어 있으며, 인민들의 건강과 안정된 생활조건을 보호하기 위해 보장과 지출, 사회보험기관의 조직과 운영, 임무 등 명시
 - 사회보장 수속과 사회보장 기관의 조직운영, 근로자들에 대한 특별우대와 사회보험 및 사회보장사업에 대한 지도통제 제시
- 당적 지도, 정책적 지도 전달의 근본적 혁신과 반사회주의·비사회주의 문화 혁신¹⁸⁾
 - 시·군당책임비서 강습회 개강을 통해 김정은 총비서는 “당정책의 말단지도단위, 집행단위이고 농촌경리와 지방경제를 지도하는 지역적 거점인 시, 군과 시, 군당 위원회의 책임비서들의 사상관점과 일본새(업무태도), 실무수준과 정신도덕적 풍모를 근본적으로 혁신”할 것을 강조
 - 김일성-김정일주의청년동맹 중앙위원회 제9기 제13차 전원회의 확대회의를 통해 반사회주의, 비사회주의적 현상을 제거하기 위한 적극적인 사상 공세, 강도 높은 사회주의 생활양식 투쟁 강조
 - 조선직업총동맹 중앙위원회 제7기 제1차 전원회의 확대회의(화상회의)를 통해 전 사회적으로 반사회주의, 비사회주의 투쟁 운동 강화 문제 토의 및 결정서 채택
 - 조선농업근로자동맹 중앙위 제8기 제12차 전원회의 확대회의(화상회의)에서 반사회주의, 비사회주의적 행위 제거 및 사상교양 사업 강화 결정서 채택
 - 조선사회주의여성동맹 중앙위 제6기 제11차 전원회의 확대회의(화상회의)에서 반사회주의, 비사회주의 투쟁을 강화하는 문제를 토의하고 결정서 채택

18) 『로동신문』, 2021.3.4.

(나) 북한의 대외정책 방향

1) 대남 정책

▣ “조성된 형세와 변천된 시대적 요구”에 따른 실리적 남북관계 접근

● 남북관계에 있어 원칙적 입장 표명¹⁹⁾

- 대북 적대행위 중지(대북전단지 살포) 및 남북정상 선언 이행 촉구
- 남한의 방역협력, 인도주의적 협력, 개별관광 같은 비본질적 남북교류협력이 아닌 남한 내 첨단군사장비 반입 금지와 한미군사연합훈련 중지를 촉구

● 남북관계의 변화 모색 및 원칙으로 회귀

- 남한의 대북 전단지 살포 관련 불만으로 북한은 2020년 6월 9일부로 남북 통신연락선 모두를 차단(항공관제용 제외)
- 2021년 미국 국무부 차관 셔먼의 동아시아 방문(일본, 한국, 중국 등 방문 7.21.~7.27.) 이후 13개월만에 2021년 7월 27일 남북은 통신연락선 모두를 복구하고 남북간 정기통화 실시
- 2021년 8월 11일 김여정은 로동신문 담화를 통해 한미연합훈련을 비난하며 남한정부의 배신적인 처사에 강한 유감을 표명하였으며, 위임에 따라 담화를 발표하였음을 언급
- 남북 통신연락선 재개 15일만에 2021년 8월 10일 북측 모든 통신연락선 무응답
- 2021년 10월 4일 통신연락선 재복원: 7월 27일 복원과 달리 김정은 국무위원장의 뜻에 따른 복원이라는 점을 로동신문을 통해 공개

▣ 북한의 종전선언에 대한 입장

● 문재인 정부의 종전선언 추진

- 문재인 정부는 종전선언이 남북 간 합의가 된 사항이므로 가장 쉽고 실현가능한 남북관계 개선의 방법이라고 판단하고, 2021년 9월 유엔총회에서부터 종전선언을 본격 추진
- 2022년 2월 베이징 동계올림픽을 계기로 북한을 대화와 종전선언으로 유도한다는 계획

● 종전선언의 개념과 내용

- 종전선언은 평화협정 이전의 정치적 선언: 국제법적 효력이 없으며, 방식과 참가자를 열어 둔 상태

19) “우리식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령,” 『로동신문』, 2021.1.9.

[표 IV-5] 종전선언, 평화협정, 평화체제의 비교

	종전선언	평화협정	평화체제
성격	◦국제법적 효력이 없는 정치적 선언	◦국제법적 효력을 가지는 협정	◦협정 등을 통해 보장되는 국제적 제도 및 시스템
주체	◦남·북·미, 남·북·미·중 등 상황에 따라 참여 주체에 개방적	◦남·북·미, 남·북·미·중 (한국을 포함한 정전협정 당사국)	◦평화협정 체결 국가, 주변 관계국
내용	◦전쟁 상태의 종료와 적대 관계의 해소를 위한 당사국들의 공동 의사표명	◦전쟁 상태의 종결, 평화의 회복과 관리를 위한 당사국 및 주변국의 국제법적 의무와 책임을 규정	◦평화의 회복과 유지를 위한 제반 원칙, 절차, 제도의 총체

- 북한은 적대적인 입장을 보이면서도 논의 가능성을 열어 놓았으나, 종전선언 등에 앞서 적대 시 정책과 이중잣대의 철회를 요구
- 각국의 입장
 - 미국: 종전선언 논의 자체에는 찬성하지만, 적극적인 조치를 취하지 않고 있으며, 북한에 종전선언에 대한 대가를 제공하는 것에는 반대함.
 - 중국: 한반도 전쟁 상태를 끝내는 노력의 일환으로서 지지
- 2022년 1월 7일, 북한이 국제올림픽위원회의 출전 금지와 코로나19로 인하여 베이징 동계 올림픽을 불참한다고 공식 발표함으로써 단기간 내에 종전선언 추진이 어려워짐.

2) 대중 정책

▣ ‘북중 우호협조 및 상호원조조약(이하 북중 우호조약)’ 체결 60주년

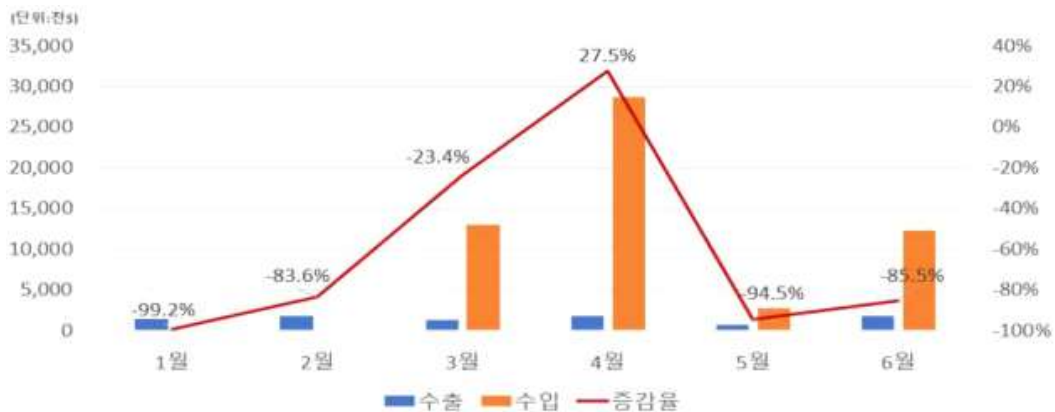
- 북중 정상 간 친서 교환
 - 김정은은 시진핑에게 친서를 통해 “전통적인 조중친선은 새로운 추동력을 받아안고 정치, 경제, 군사, 문화를 비롯한 각 분야에서 보다 높은 단계로 전면적으로 승화 발전”되고 있다고 평가하고, “조중 두 나라가 조약의 정신과 원칙에 맞게 단결하고 친선협조관계를 보다 발전”시킬 것을 언급²⁰⁾
 - 시진핑은 김정은에게 축전 발송을 통해 “지난 60년간 중조쌍방은 조약의 정신에 따라 서로 굳건히 지지하고 전통적지지 강화” 및 “전략적의사소통을 강화하여 중조관계의 전진방향을 잘 틀어쥐고 두 나라의 친선협조관계를 끊임없이 새로운 단계로 이끌어 나갈 것”이라고 언급²¹⁾

20) “사회주의한길에서 더욱 강화발전되는 조중친선,” 『로동신문』, 2021.7.11.

21) “조선로동당 총비서, 조선민주주의인민공화국 국무위원장, 조선민주주의인민공화국무력 최고사령관 김정은 동지께 중국공산당 중앙위원회 총서기, 중화인민공화국 주석, 중화인민공화국 중앙군사위원회 주석 습근평동지가 축

- 미중 및 북미 간 갈등 지속 속에서 북중 친선협조 관계 강화로 미국의 대 동아시아 정책에 어려움 지속
- 북한은 제8차 당대회를 통해 대외관계의 전면 확대 발전을 선언하였으며, 특히 사회주의 국가들과 관계를 확대 및 발전할 것을 언급

[그림 IV-2] 2021년 상반기 북한의 대중국 수출입 월별 추이



※ 북중간 무역은 전년동월 대비 1월 -99.2%, 2월 -83.6%, 3월 -23.4%, 4월 27.5% 증가, 5월 -94.5%, 6월 -85.5%

2021년 상반기 북한의 대중 수입 주요 품목 (단위: 천\$, HS2, %)						2021년 상반기 북한의 대중 수출 주요 품목 (단위: \$, HS2, %)				
	품목명	HS	금액	비중	증감률		품목명	HS	금액	비중
1	비료	31	24,192	54.4	452.2	1	광물성연료	27	6,623,096	92.74
2	플라스틱 제품	39	4,643	10.4	-83	2	곡분	11	480,000	6.72
3	화학공업품	38	2,614	5.9	53	3	비편물제 의류	62	19,458	0.27
4	종이제품	48	2,434	5.5	-78.2	4	자동차	87	6,595	0.09
5	무기화학품	28	1,874	4.2	-63.6	5	광학, 측정, 의료기기	90	2,035	0.03

출처: 남북협력실 편(2021), pp. 1-3.

● 북중 무역 현황

- 북한은 높은 수준의 국경봉쇄와 수입물자소독법을 통해 북중무역을 엄격히 제한하고 있음.
- 2021년 상반기에는 비료, 전자재 등 필수품목을 중심으로 중국과 제한적으로 교역 실시

전을 보내어왔다.” 『조선중앙통신』, 2021.7.11.

3) 대미 정책

● 미국과 대화와 대결 준비²²⁾

- 2021년 6월 18일 당 중앙위 제8기 제3차 전원회의를 통해 김정은은 “우리 국가의 존엄과 자주적인 발전리익을 수호하고 평화적환경과 국가의 안전을 믿음직하게 담보하자면 대화에도 대결에도 다 준비”해야 한다고 강조
- 김정은은 “국제 및 지역문제들에 관한 당과 공화국정부의 대외정책적 립장과 원칙들을 표명하시며 우리 국가의 전략적지위와 능동적역할을 더욱 높이고 유리한 외부적환경을 주동적으로 마련해나갈데 대하여” 언급
- 2021년 6월 22일 김여정은 담화를 통해 ‘꿈보다 해몽’이라며 미국의 대화 희망은 ‘잘못된 기대이며 더 큰 실망에 빠질 것’이라고 언급
- 바이든 행정부는 과거 트럼프 행정부가 진행한 2018년 북미 싱가포르 합의를 존중하면서 전략적 인내를 통해 검증가능하며 불가역적인 북한의 비핵화를 위한 북미 간 회담을 준비 중

● 유엔안보리 대북제재와 미국의 행정명령

- 미국은 2016년 대북제재 강화법과 2017년 적성국 제재법을 통해 대북 제재를 진행하고 있으며, 주요 행정명령으로 제13382호, 제13687호, 제13551호, 제13694호(제13575호에 의해 개정), 제13722호와 제13810호가 있음(정민정 2020, 2-3).
- 미국은 주요 행정명령을 통해 북한과 북한의 단체, 개인 등과의 거래 등을 금지하고 북한과 거래하는 제3국 또는 제3국의 기업과 국민에게 불이익을 주는 등의 조치를 단행하고 있음.
- 미국은 바이든 정부 집권 이후 “무기로 사용할 수 있는 핵분열성 물질의 한반도 존재 및 확산 위협과 북한 정부의 정책 및 조치가 미국의 국가안보와 외교정책, 경제에 비상하고 특별한 위협을 계속해서 제기한다”라는 이유로 2021년 6월 21일 대북제재 행정명령 효력을 1년 더 연장

4) 최근의 국경 재개방

● 2022년 1월 16일 단둥 조중 우의교를 통한 철도 운행 재개

- 북중 접경지역인 북한 신의주에서 출발한 북한 화물열차가 16일 오전 중국 랴오닝성 단둥(丹東)에 도착
- 북중 화물열차 운행은 코로나19 유입 차단을 위해 2020년 1월 북한이 국경을 봉쇄한 지 24개월 만이며, 동년 여름 중국과의 육로무역을 전면 중단한 지 1년 반 만임.
- 중국 외교부는 1월 17일 양국의 정상적 무역 왕래를 돕겠다는 입장을 밝혀 북중 교역의 재개방을 시사함.

● 북중 열차 운행의 지속과 개방 확대

- 2022년 2월 현재 신의주-단둥 열차 운행이 거의 매일 진행되고 있는 것으로 확인됨.
- 신의주로 반입된 화물은 의주비행장으로 옮겨져 소독과 수습 일의 자연방역 과정을 거쳐 북한

22) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제3차전원회의의 3일회의의 진행,” 『로동신문』, 2021.6.18.

내륙으로 이송

- 해로의 경우, 2021년 10월 개방한 남포항이 포화상태가 되어 룡천항 등에 대한 추가 개항이 예상됨.
- 당분간은 인원을 제외한 물자에만 개방을 제한하고, 장기간의 자연방역을 위한 방역시설이 갖춰진 남포, 신의주 등 주요 도시에 한정하여 점진적으로 개방이 진행될 것으로 보임.

● 북한 재개방의 한계

- 현재 북한의 재개방은 중국에 국한되어 있으며, 추가로 러시아에 대한 개방을 고려 중임.
- 전통적 우방인 중국, 러시아에 대한 개방을 통해 코로나와 제재라는 외부의 제약을 극복하려는 전략임.
- 북한의 자력갱생 강조 등을 고려할 때, 현재로서는 한국 등에 대한 개방에는 부정적 입장을 장기간 유지할 것이라는 예측이 우세함.

2

북한 서부지구 산업 분포와 서해평화협력 구상

(가) 개요

1) 분석의 대상과 방법

- 분석 대상
 - 서해평화협력지대의 북측 대상 지역 중 핵심 도시권인 평양-남포지구, 해주지구, 개성지구를 대상으로 분석함.
 - 지역현황, 산업현황, 제도와 정책 등을 종합하여 대상 지역에 대한 입체적인 이해를 도모함
- 인천-북한 서부지구 간 교류협력 방안을 모색하기 위하여 우선적으로 북한 서부지역의 현황 파악
 - 역사, 인구, 교통, 기후, 재해 등 광범위한 요소를 종합하여 각 지역의 기본 현황과 특징을 도출함.
- 각 지역별 현황을 바탕으로 주요 산업의 발전 현황 확인
 - 국내 북한산업 관련 자료와 더불어 『로동신문』, 『조선중앙통신』 등 2013~2020년 기간의 북측 1차 자료를 전수 조사하였음.
 - 정보 수집이 가능한 영역에서 산업 전반을 최대한 포괄하고 최근의 변화를 반영하였음.
- 최근 북한 중앙정부의 서부지역 관련 주요 교시, 법(경제개발구법), 정책 검토
 - 김정은 집권 이후부터 2021년 8차 당대회를 전후로 한 변화를 반영하여 지역별 산업 정책과 중점 산업을 추출하였음.
 - 2021년 북한의 지속가능발전목표(SDGs) 자발적 국가검토(VNR) 보고서와 해당 지역의 경제개발구를 추가 분석함으로써 지역별 분석을 보충하였음.
- 북한 서부지역의 현황과 제도를 통해 인천과 북한 서부지역 간 실용적 남북지역 교류협력 방안 모색
 - 지역의 기본 정보, 산업 현황, 제도와 정책 분석 등을 통해 지역별 핵심 산업과 교류 가능 영역을 도출
 - 지역별로 도출된 핵심 산업과 교류 영역을 인천의 조건과 결합

[그림 IV-3] 북한 서부지구의 산업과 인천의 교류협력 방안



2) 지역별 특징 및 교류협력 방안의 내용 요약

● 평양-남포지구

- 평양-남포지구는 2014년 '순천부두 건설'과 순천-평양-남포로 이어지는 물류수송길 완성 그리고 2020년 순천인비료 공장 건설 등 평양 주변으로 주요 산업 발달
- 인천시-평양·남포시 간 농업(비료) 기술 협력 필요
- 인천시-평양·남포시 간 의료(제약) 관련 '살균, 방염, 방제' 처리된 포장재 기술 협력 필요
- 인천시-평양·남포시 간 건축(시멘트) 기술 협력 필요

● 해주지구

- 해주시는 해주항을 중심으로 과거 시멘트 관련 산업이 활성화되었던 지역임.
- 인천시-해주시 주변 바다를 활용한 양식장(다시마, 미역, 김 등) 교류협력 필요
- 인천시-해주시 간 대학 교육/IT 학술교류협력 필요
- 인천시-해주시 간 유소년 태권도 시범단 교류협력 필요

● 개성지구

- 개성시는 개성공업지구를 바탕으로 과거 남북경협이 상징지역이었음.
- 개성시 개성공업지구 부지를 활용한 인천시-개성시 간 농업 교류협력 필요
- 북한의 자연재해 피해와 산림/환경 정책을 바탕으로 남북 산림병충해/산림 협력 및 환경보호 교류협력 필요
- 개성시 관광, 인삼, 스포츠를 활용한 인천시-개성시 교류협력 필요

(나) 평양-남포지구

1) 지역 현황

[표 IV-6] 평양-남포지구의 면적과 범위

구분	인구(명)			면적(km ²)
	총인구수	남자인구수	여자인구수	
기준	23,349,859	11,059,489	12,290,370	123,214
평양시	3,255,288	1,549,778	1,705,510	1,849
남포시	366,815	176,767	190,048	1,295
합계	3,622,103	1,726,545	1,895,558	3,144
비율	15.5%	15.6%	15.4%	2.6%

출처: 국토정보플랫폼 북한지도.

※ 본 자료는 자료 수집의 한계 때문에 2008년 북한의 인구센서스 데이터 자료를 기준으로 작성하였음. 이에 따르면, 2008년 총 인구수는 23,349,859명이며, 통계청 기준은 2020년 인구 추정 총 인구수 25,368,000명임. 면적은 통계청 2019년 북한 면적자료를 활용하였음(통계청 북한통계포털).

● 평양시 및 남포시의 면적과 범위

- 평양시는 북한의 수도이며, 동부는 평안남도·황해북도, 남부는 황해북도, 남서부는 남포시, 서부와 북부는 평안남도와 접해 있음.
- 평양시는 대동강을 중심으로 서평양, 본평양, 동평양으로 구분되며 19개 구역, 4개 군으로 이루어져 있음.
- 평양시의 면적은 1,849km²으로 북한 전체 면적대비 1.5%이며, 총인구수는 3,255,288명으로 북한 총인구수 대비 14%임.

평양시 행정구역: 19개 구역, 4개 군 (통계청 북한통계)

19개 구역: 중구역, 만경대구역, 선교구역, 평천구역, 동대원구역, 룡성구역, 은정구역, 대성구역, 모란봉구역, 서성구역, 보통강구역, 사동구역, 형제산구역, 순안구역, 삼석구역, 승호구역, 력포구역, 락량구역

4개 군: 강남군, 중화군, 상원군, 강동군

- 남포시는 북한의 서부 해안에 위치한 항구 도시이며, 수도 평양에 근접하고 중국 및 해외로 연결되는 국제 무역항임.
- 남포시는 5개 구역, 2개 군으로 이루어져 있음.
- 남포시의 면적은 1,295km²으로 북한 전체 면적대비 1.1%이며, 총인구수는 366,815명으로 북한 총인구수 대비 1.6%임.

남포시 행정구역: 5개 구역, 2개 군 (통계청 북한통계)

5개 구역: 항구구역, 와우도구역, 강서구역, 천리마구역, 대안구역

2개 군: 온천군, 룡강군

● 평양시 및 남포시의 역사

- ‘평양’이라는 지명은 원래 우리말 고유어 ‘부루나’를 한문으로 옮기면서 생긴 말이며, ‘부루나’란 말은 ‘평평한 땅, 벌판의 땅’이란 뜻임. 과거 평양 일대는 벌판이 많고 땅이 기름진 지대이며 강을 끼고 있어서 교통에 편리한 지역이었음.
- 평양시에는 만수대 대기념비를 비롯한 주체사상탑, 개선문 등의 역사 기념비가 있음.
- 김정은 집권 이후 평양 중심의 도시 발전이 지속되었으며, 문수물놀이장, 미림승마구락구, 능라인민유원지 건설과 대동강변을 중심으로 여명거리 조성 및 53층 주상복합 아파트 건설, 창전거리, 은하과학자거리, 위성과학자 주택지구, 미래과학자거리 등이 개발되었음(최은희 2020, 25-26).
- 남포시 인근에 와우도해수욕장과 와우도유원지 등의 관광 시설이 발달하였으며, 남포 수산물사업소, 수산물가공공장, 협동농장 등의 1차 산업시설과 무역 등이 발전한 항구문화도시임.
- 남포시는 서해갑문, 태성호, 평양골프장, 와우도유원지, 강서세무덤, 덕흥리벽화무덤, 룡강온탕원, 청산협동농장 등이 대표적임.

● 평양시-남포시 간 교통

- 평양시-남포시 간 도로는 고속도로(평양-남포, 45.7km), 1급 도로(서해갑문-남포, 19.5km, 남포-평양-순천, 117.6km) 2급 도로(남포-평원, 94.1km)가 있음.
- 평양시-남포시 간 철도는 평남선(평양역에서 평남온천까지 연결, 68km)이 있으며, 남포시에는 서해갑문선(평남신덕-한이천(철광)), 룡강선(룡강-마영), 평남대안선(강서-평남대안화물), 보산선(강서-보산), 도지리선(남포-도지리)이 있음.
- 남포항의 시설은 일반무역부두(4개), 시멘트·비료·석탄·곡물·컨테이너 전용부두, 수로안내선, 물배, 기름배, 준설선 등이 있으며, 하역능력은 벌크선(1일당) 2,000-2,500톤, 연간하역능력은 750만 톤, 접안능력은 최대 5만톤급임.²³⁾

23) “남포항,” 『통일부 북한정보포털』, <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/search/search.do>>, 검색일 :

[그림 IV-4] 평양시-남포시 간 도로와 철도, 항만

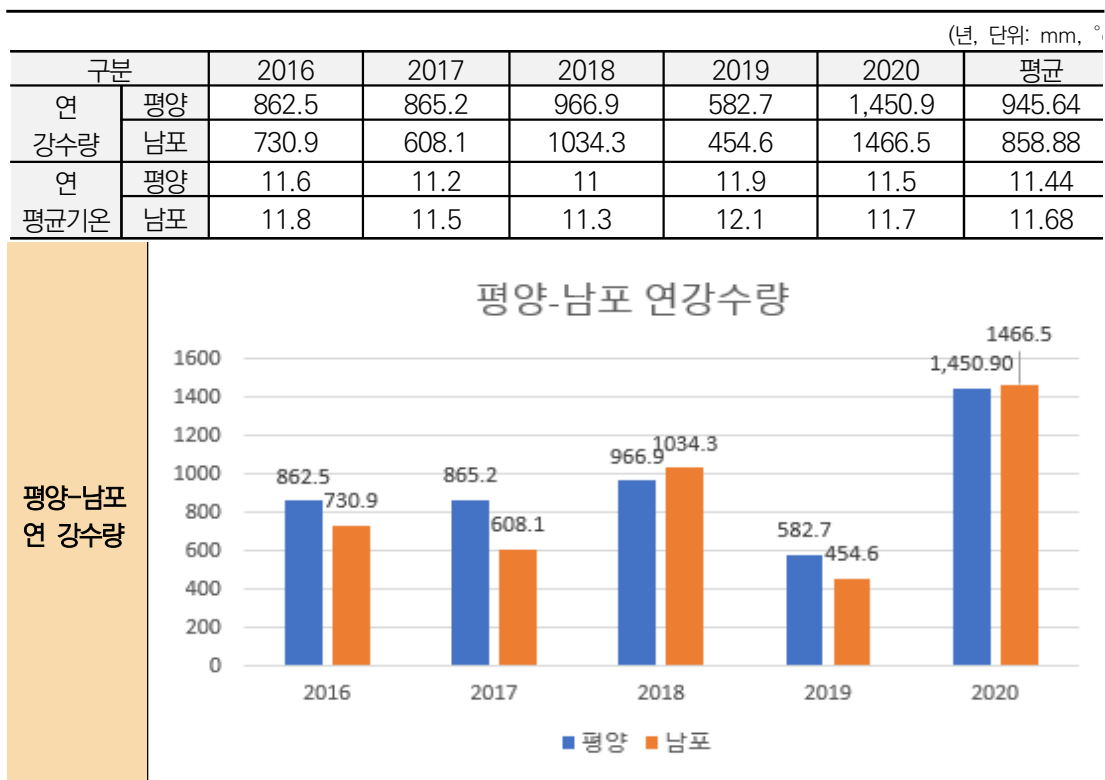


출처: 한국교통연구원; 구글어스를 활용한 재가공.

● 평양시-남포시의 기후 및 자연재해

- 평양시의 기후는 소우지역에 속하며, 여름철에 연 강수량의 70%의 비가 집중적으로 내리며 겨울철(12월 -2.7도, 1월 -6도, 2월 -2.4도)에는 매우 추운 기후의 특성이 있음.
- 평양시는 최근 5년 연평균 945.64mm의 강수량을 기록하였으며, 북한 내 다른 지역대비(강원도 장전, 1,649.7mm, 양강도 656.3mm) 중간정도 수준의 적당한 강수량을 기록하고 있음.
- 남포시의 기후는 대륙성 기후로 온화한 편이며, 평양과 유사하게 여름철에 연 강수량의 70%의 비가 집중적으로 내리며 겨울철(12월 -1.6도, 1월 -5도, 2월 -2.2도)에는 매우 추운 기후의 특성이 있음.
- 남포시는 최근 5년 연평균 858.88mm의 강수량을 기록하였으며, 북한 내 다른 지역대비(강원도 장전, 1,649.7mm, 양강도 656.3mm) 중간정도 수준의 적당한 강수량을 기록하고 있음.
- 평양시와 남포시는 최근 5년 연평균 약 11도의 연평균기온을 기록하고 있으며, 7월과 8월에는 평균 약 24도 정도를 유지하며, 겨울 12월~2월 사이에는 지속적으로 영하의 기온을 기록하고 있음.

[그림 IV-5] 평양-남포 기후 현황



출처: 기상청 날씨누리; 통계청 북한통계포털.

- 평양시와 남포시는 2012년부터 2020년 사이 다수의 자연재해와 사회재해가 발생하였음.
- 자연재해로 2013년 태풍 '링링'과 2020년 태풍 '바비'로 인하여 협동농장 및 수집동의 살림집 그리고 공공건물·시설물 등에 피해가 발생하였으며, 2017년, 2019년 상반기 가뭄으로 인한 극심한 피해가 발생하였음.
- 사회재해로 2014년 평천구역 아파트 붕괴 사고가 있었으며, 사고 직후 김정은은 주요 건설현

장을 직접 방문하여 현지도를 실시하고 관료주의 행태 지적과 건설현장 일본새(일하는 모양새)를 지적하고 변화를 강조²⁴⁾하였으며, 건설감독법 제정²⁵⁾을 통해 건물 건축 관련 건설 설계의 심의, 승인과 건설시공에 대한 감독, 건설감독 결과에 대한 처리를 제도화하여 건설물의 안정성과 질을 담보하고 건축물 붕괴와 같은 재해를 예방하였음.

2) 산업 현황

● 남포시 개괄

- 2010년 7월 남포특별시로 승격하면서 새로 5개 지역(대안구역, 천리마구역, 강서구역, 룡강군, 온천군)이 추가되어 총인구가 983,660명(도시인구 84.7%)
- 남포시는 북한의 대표적인 공업도시로 ▲제철·제강·기계공업 발달, ▲채취, 조선, 화학, 건재 및 방직, 식료, 일용품 등 경공업도 발달, ▲농업은 농경지 중 논 47.8%, 밭 40%, 과수밭 8.7%, 뽕밭 2.7%
- 철도·도로·항구를 모두 갖춘 최대의 교통의 요지, 평양의 관문이자, 서부지구 산업과 물류의 중심도시 중 하나
 - ▲철도: 평남선(평양~남포~평남온천), 서해갑문선, 룡강선, 평남대안선, 보산선(지선) 등
 - ▲도로: 평양~남포 간 고속도로(4차로, 44km), 청년영웅고속도로(10차로, 53km) 및 지선도로
 - ▲항구: 남포항(무역항), 대안항, 송관항, 대흥항 등(남포시 대안구역 맞은편 황해북도 송림항)
- 2015년 11월 인천항만공사와 민족화해협의회(민화협) 간 남포항 현대화 사업 의향서 체결
- FAO에 의하면, 황해남북도 및 남포시의 취약계층이 겪는 인도적 문제가 심각하다고 지적하고, 취약계층을 위한 대응 우선순위는 보건, 식수위생 등 기초 서비스에 대한 접근성, 식량불안, 영양결핍 개선
 - ※ 인도적 지원이 필요한 상위 4개 지역으로 황해북도, 강원도, 황해남도, 남포시 선정(남근우 2020, 73, 101-102)

● 평양시-남포시의 지하자원

- 평양시에는 강동청년탄광과 고비탄광이 있으며, 주광종은 석탄이고 세부광종은 무연탄임(북한 지하자원넷).
- 남포시에는 대대리광산이 있으며, 주광종은 인회석임.

● 평양시-남포시의 주요 산업

- 평양-남포시는 북한 최대의 공업지구로 전기, 전자, 기계, 철강, 조선, 의류, 시멘트, 판유리, 방직, 식료, 신발 등의 생산이 특화
- 평양시 서남지역에 위치한 평천구역은 전기, 전자, 기계공업, 건설자재 생산업이 발전
- 평양시 중부지역에 위치한 선교구역은 섬유, 의류 분야의 경공업과 의류원자재 고장, 고무공장,

24) “경애하는 김정은동지께서 조선인민군 6월8일 농장에 새로 건설한 남새온실을 현지도하시였다.” 『조선중앙통신』, 2014.12.26.

25) “2014년 7월 10일 최고인민회의 상임위원회 정령 제80호로 채택, 건설감독법,” 국가정보원 편(2020), p. 30.

제약공장 등이 발전

- 평양시 북서지역에 위치한 서성구역은 서평양역이 있는 철도교통의 요충지로 기계공업이 집중적으로 발전
- 평양-남포 공업지구는 북한 최대의 기계공업지구이며, 북한 전체 기계공업 생산의 약 20%를 차지하고 있음(KDB 미래전략연구소 2020, I, 83).

● 평양시-남포시의 세부 산업

- 평양-남포시 건설 관련 산업은 평양도시계획설계사업소, 평양기포부재공장, 천리마건재종합공장, 상원시멘트연합기업소, 승호리시멘트공장, 남포 천리마제강연합기업소, 남포 천리마제강연합기업소 등이 있으며, 상원시멘트연합기업소는 순천시멘트연합기업소와 함께 북한 내 생산능력과 규모가 가장 큰 공장으로 북한 건축업 발전과 더불어 동반 성장하고 있음.
- 평양-남포시 기계 및 금속 관련 산업은 동평양화력발전소와 대성산 1호~4호 수력 소형발전소 그리고 화력, 수력 발전설비 등을 생산하는 대안중기계연합기업소 등이 발전하였으며, 평양강철공장과 남포 천리마제강연합기업소, 보산제철소 등도 북한 철강산업을 주도하고 있음.
- 평양-남포시 식료 관련 평양기초식품공장, 남포식료공장, 광복거리김치공장, 남포제분 공장, 평양곡산공장, 대동강맥주 공장 등이 발전하였음.
- 평양-남포시 섬유, 의류, 신발 관련 김정숙평양방직공장을 중심으로 평양방직기계공장, 평양어린이옷공장, 평양구두공장, 남포염료공장, 남포편직공장, 동대원피복공장 등이 발전하였음.
- 평양-남포시 사료 관련 마람배합사료 공장이 있으며, 2020년 5월 순천인비료공장이 새롭게 준공하였음.
- 공예 및 건재 관련 평양수지거재공장, 만경대영예군인만년필공장, 평양목재공장, 평양일용품공장, 남포유리연합회사 등이 발전하였음.
- 평양-남포시 수산 관련 만경대양어장, 신흥양어장, 남포수산사업소, 남포제염소 등의 수산업이 발전하였음.
- 평양-남포시 농업 관련 평양과수농장, 금성양모장, 중화온실건설사업소, 평양온실농장, 귀일약초농장 등이 발전하였음.
- 평양-남포시 축산 관련 9월 27일 닭공장, 용성닭공장, 도덕오리공장, 역포목장, 하당닭공장, 두단오리공장 등이 발전하였음.
- 평양-남포시 전기, 전자 관련 대동강축전지 공장과 평양조명기구종합공장, 남포전극공장, 남포조명기구공장 등이 발전하였음.
- 평양-남포시 의료 관련 김정은 시대 평양종합병원을 중심으로 보건의료시스템을 지능화, 정보화체계를 추진하고 있음.
- 평양-남포시 광업 관련 강동지구탄광연합기업소, 순천지구탄광연합기업소 등이 평양을 중심으로 석탄 생산관리를 실시하고 있으며, 남포 대대리광산 등에서는 인회석을 생산하고 있음.
- 평양-남포시 서비스는 평양을 중심으로 주요 백화점과 호텔, 식당들이 개발되어 왔으며, 코로나19팬데믹 전 주로 외국인 대북관광과 더불어 서비스 산업도 발달하였음.

[그림 IV-6] 평양시-남포시 주요 의료시설



출처: 김일한(2021), pp. 88-90 참조.

[표 IV-7] 평양-남포시 주요 산업 현황

구분	평양시-남포시 주요 산업 현황		
건설	평양도시계획설계사업소	대성요업공장	승호리시멘트공장
	해주제55건설사업소	7월28일 요업공장	상원시멘트연합기업소
	평양기포부재공장	평양8월17일 부재공장	천리마건설종합공장
	남포 천리마제강연합기업소	남포 평화자동차종합공장	남포조선소
	남포 보산제철소	남포영남배수리공장	
기계, 금속	동평양화력발전소	평양화력발전소	
	남강발전소	만경대공작기계공장	낙연합작회사(포장용기)
	새날전기공장	평양화학건재공장	평양알리미농제품공장
	대성산1호, 2호, 3호, 4호 소형발전소	모란봉자동차기구공장	남포제련종합기업소
	10월5일 자동차기구공장	만경대윈트겐공장	남포조선소연합기업소
	3월26일공장	남포 금스트랙터공장	남포제련종합기업소비료분공장
	남포대안중기계연합기업소		남포선박수리공장

구분	평양시-남포시 주요 산업 현황		
	평양강철공장	중화전동기공장	평양전동기공장
	김종태전기기관차종합기업소	평양금속건재공장	보통강전기공장
	상원군민발전소	평양공작기계공장	
식료	평양기초식품공장	웅성고기가공공장	사동종합식료공장
	용성매추라기공장	광복거리김치공장	용북종합식료공장
	평양곡산공장	모란봉김치공장	대동강구역식료품종합상점
	모란봉종합식료공장	대동강맥주공장	보통강양해합영회사
	평양밀가루종합가공공장	평양정미공장	경련애국사이다공장
	즉석국수공장	남포식료공장	남포제분공장
섬유, 의류, 신발	평양방직기계공장	평양어린이옷공장	평양창광옷공장
	평양화장품 공장	평양신발공장	애국최종락피복공장
	김정숙평양방직공장	김정숙평양제사공장	보통강신발공장
	평양방직공장	평양어린이식료품공장	평양제사공장
	평양구두공장	평양선교편직공장	애국모란피복공장
	평양남자옷공장	평양애국편직물공장	동대원피복공장
	남포염료공장	평양염화비닐신발공장	평양대흥호피가공공장
	모란봉합영회사	평양방직기재공장	평양모피수출품가공공장
	평양가죽이김공장	남포편직공장	
사료	마람배합사료공장		
공예, 건재	평양수지건재공장	만경대영예군인만년필공장	남포대안천선유리공장
	평양일용품공장	낙랑종이공장	남포전극공장
	평양목재공장	평양고무공장	남포유리연합회사
	대흥은정목재가공공장	평양모란영예군인악기공장	
	형제산수출편직공장	만수대원드아시아합작회사	
수산	만경대양어장	신흥양어장	선돌기기못
	남포수산사업소	남포제염소	
농업	평양과수농장	금성양묘장	중화온실건설사업소
	귀일약초농장	평양온실농장	유포고치농장
축산	9월27일닭공장	평양돼지공장	축산을 잘하는 농장
	만경대닭공장	용성닭공장	도덕오리공장
	역포목장	하당닭공장	두단오리공장
전기, 전자	대동강축전기공장	대동강텔레비전수상기공장	평양조명기구종합공장
	남포전극공장	남포조명기구공장	남포통신기계공장
	평양필름공장	메아리음향사	철도성컴퓨터공장
	평양영화필름복사공장		
의료	조선만년보건총회사	만년제약합영공장 토성제약공장	
	평양제약공장	평양전자의료기구공장	남포어린이약공장
	애국예방약생산공장	평양치과위생용품공장	남포시구강예방원
	중화제약공장	토성제약공장	남포시산원
	대성제약공장	보건산소공장	평양산언 유선중앙연구소
	장수고려약수출품공장	남포 와우도, 강서,	옥류야동병원

구분	평양시-남포시 주요 산업 현황		
		용강제약공장	
	평양종합병원	평양산원 수술장	류경구강(치과)병원
	남포시인민병원	류경안과종합병원	
광업	강동지구탄광연합기업소	영남탄광	평산탄광
	흑령탄광	고비탄광	삼등탄광
	흑령탄광	삼신탄광	화강함수석광산
	강동탄광	석호고회석광산	금옥탄광
	대리탄광	함주석광산	화강돌기와광산
	덕산탄광	장림탄광	
서비스	평양제1백화점	청류관	서산호텔
	평양아동백화점	옥류관	보통강여관
	평양역전백화점	경흥관	모란동여관
	서평양백화점	청년호텔	과학자여관
	평양지하상점	봉화산여관	양강호텔
	대성백화점	칠성각	평양고려호텔
	광복백화점	대동강여관	남포백화점
	항만루식당	평양면옥	양각도국제호텔
	선교각	송산식당	남포항구여관

출처: 『로동신문』 2013~2020년; 『조선중앙통신』 2013~2020년; 국내 북한산업 자료 종합.

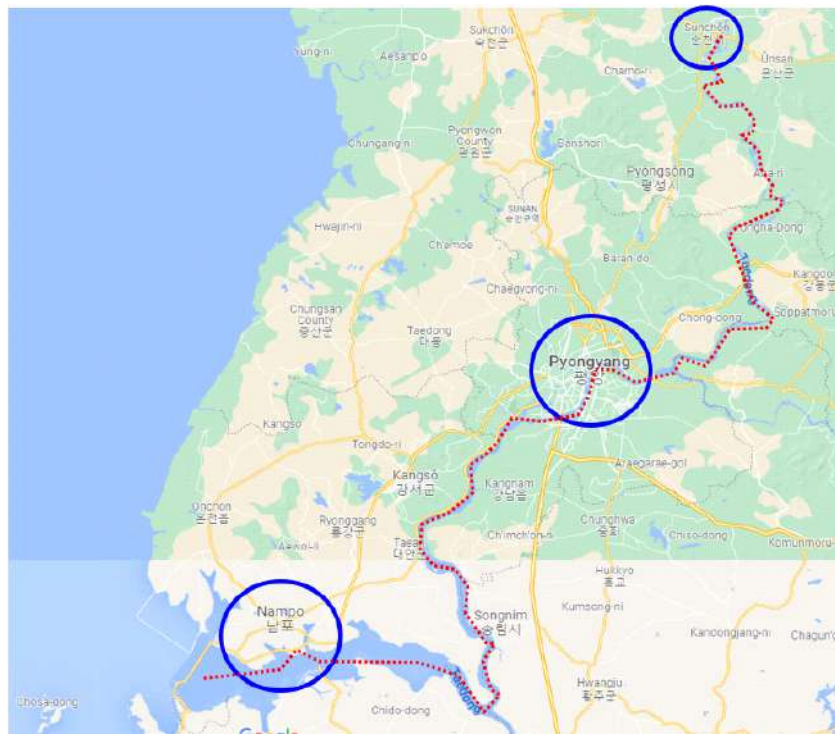
3) 평양시-남포시 산업정책 현황

● 평양시-남포시 순천부두 건설

- 2014년 순천-평양-남포 사이에 화물과 여객 수송가능 순천부두 건설²⁶⁾
- 북한은 2020년 5월 순천에 ‘순천린비료공장’이 준공되었으며, “많은양의 고농도린안비료를 생산할 것을 선언하였음.
- 김정은 집권 이후 순천지역에 다수의 산업시설을 건설하면서 산업발전을 도모하고 있으며, 순천에서 생산한 주요 생산재를 평양 공업지구, 남포 해안 항만지구로 물류 수송 가능

26) “조선에서 순천부두 준공,” 『조선중앙통신』, 2014.6.27.

[그림 IV-7] 순천-평양-남포 연결 해상물류 수송



출처: 구글지도

● 평양시 건설업 활성

- 2012년 김정은 집권 이후 창전거리를 시작으로 2017년 완공된 려명거리까지 대규모 주택지구 건설이 평양을 중심으로 조성되었음.
- 2013년~2015년 사이 조성된 은하과학자거리, 위성과학자주택지구, 미래과학자거리는 과학자들을 위한 살림집으로 조성
- 2021년 8차 당대회를 통해 평양에 추가 5만세대 살림집 건설 계획 선언

● 남포시 항만 및 양어장 사업 발전

- 남포항에 '45t 집항기중기'를 제작 설치하여 집합처리 능력이 종전보다 1.2배 증가²⁷⁾
- 남포 바다양어 및 미꾸라지 양어 양식장 사업 활성화²⁸⁾

● 평양시-남포시 양묘장 건설

- 평양시 강동군산림경영소 모체양묘장을 개건하여 모든 산들을 '황금산, 보물산'으로 변화 계획²⁹⁾
- 남포시에 "20만㎡의 부지에 기본청사와 나무모전시장, 경기질생산장, 합숙과 후생시설 등" 양묘장 건설³⁰⁾ 및 자동제어시스템으로 운영.

27) "남포항에서 45t집항기중기 새로 제작," 『조선중앙통신』, 2020.10.22.

28) "남포시에서 양어의 물질기술적 토대를 강화," 『조선중앙통신』, 2020.6.17.; "주목을 끄는 남포항에서의 미꾸라지 양어," 『조선중앙통신』, 2017.8.19.

29) "새로 일떠선 현대적인 양묘장들," 『조선중앙통신』, 2020.5.12.

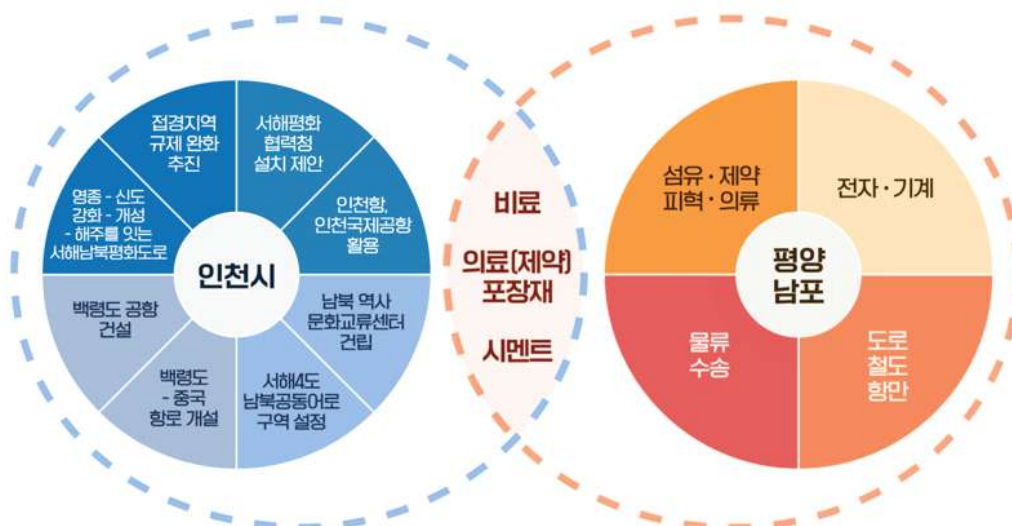
30) "남포시양묘장 새로 건설," 『조선중앙통신』, 2020.5.7.

4) 인천시와 평양시-남포시 간 교류협력 모색

● 평양시-남포시의 주요 특징

- 2020 코로나19 팬데믹 이후, 북한 평양-남포시의 주요 산업에도 변화가 발생함.
- 과거 우리나라도 서울을 중심으로 주요 공단이 발전하였다가, 도시의 발전으로 주요 공단과 공장은 수도 서울 외 지역으로 이동하였음. 최근 중국 수도 베이징 내 주요 공장들도 수도 베이징의 발전과 더불어 수도 주변으로 공장을 이전하는 특징들이 나타나고 있음.
- 북한도 전통적으로 평양을 중심으로 발전하였던 대다수의 산업시설들이 평양 주변으로 이동하는 특징이 나타나고 있으며, 대표적 지역은 순천임.
- 순천시는 철도, 도로, 항공교통의 요충지이며, 북한 무연탄 생산량의 약25%를 차지하는 주요 탄전지대이기도 함. 무연탄은 순천의 화학공장과 평양-남포 공업지구의 주요 공업원료로 이용되고 있음(KDB 미래전략연구소 2020, I, 92).
- 순천시는 순천비날론연합기업소, 순천제약공장, 순천탄광기계공장 및 북한에서 규모 및 생산능력이 가장 크고 현대화된 시멘트공장인 순천시멘트연합기업소 등이 있음.
- 2020년 5월 기존의 순천석회질소비료공장을 철거하고 7만톤급 인생산 설비를 갖춘 순천인비료공장이 신축되어 질 좋은 지료의 대량생산 가능하며, 2020년 한 해 동안 『로동신문』에 가장 많이 등장한 기사도 ‘순천인비료공장’이었음.
- 평양의 전기 및 기계공업은 평천구역을 중심으로, 섬유 및 경공업은 선교구역을 중심으로 지속적으로 가동되고 있음.
- 남포는 남포항을 중심으로 항만 재정비와 천리마제강연합기업소 정비, 남포항 주변 양어장업을 실시하고 있음.
- 향후 순천과 연계한 평양 그리고 남포까지 지속적인 산업발전과 산업협력이 이루어질 것으로 사료됨.
- 따라서 인천시는 북한 순천시의 발전과 연계할 수 있는 남북 교류협력 방안 모색이 필요함.

[그림 IV-8] 인천시-평양시·남포시 교류협력 모색

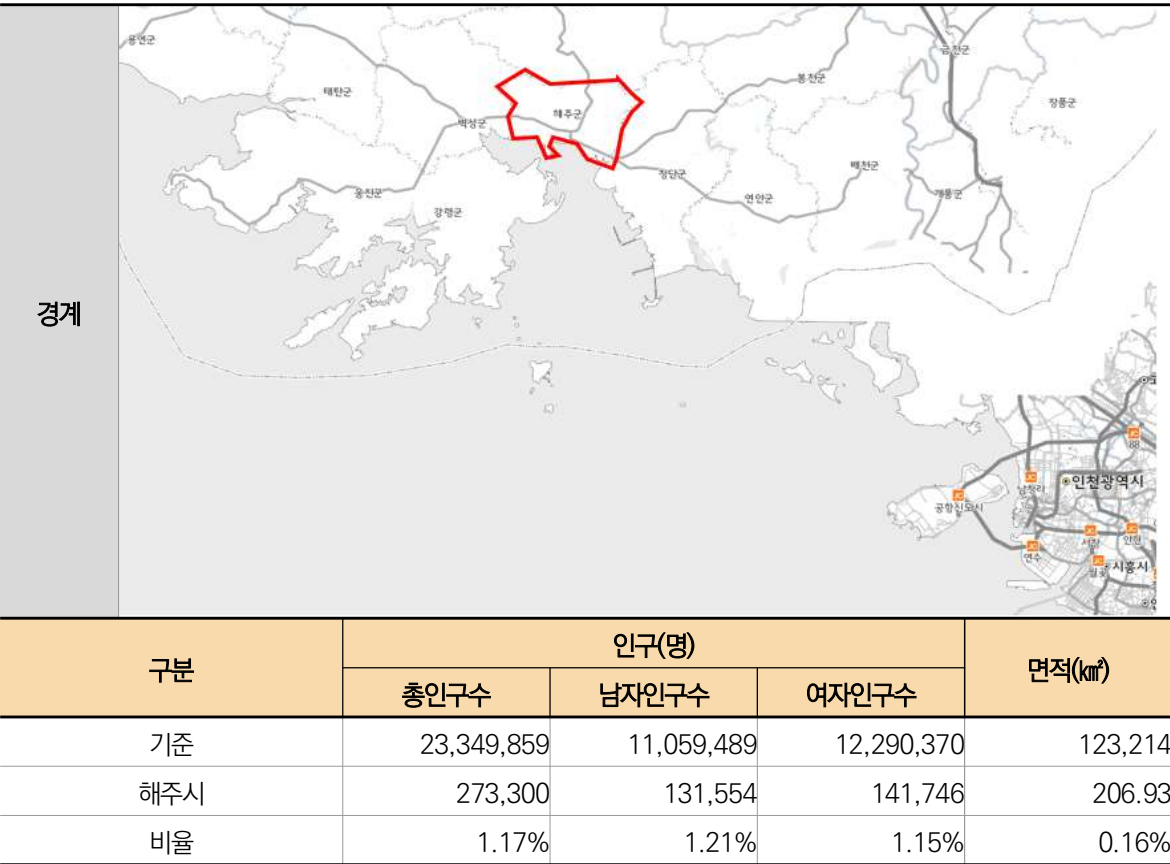


- 인천시-평양·남포시 교류협력사업
 - 위와 같은 분석 결과, 인천시와 평양·남포시의 교류협력사업은 비료, 약품 포장재, 시멘트를 제 안하고 있는데, 이는 식량, 건강, 주택 증산 혹은 개량 등 SDGs 구현을 통해 북한 주민의 삶 의 질 개선과 남북 간 신뢰증진에 기여할 것으로 기대됨.
 - 2015년 인천시와 북측이 맺은 남포항 현대화 사업 의향서를 재확인하고, 관련 협력사업 도출 을 위한 인천시의 남포항 방문 및 북측 관련 기관과의 협의도 추진가능한 사업임.
 - 또 인도적 지원이 필요할 정도로 낮은 남포시 주민들의 생활 여건을 고려할 때 식량 및 의로 품 지원, 식수 및 위생 인프라 개선, 산림조성 등의 분야에서도 남북협력 가능

(다) 해주지구

1) 지역 현황

[표 IV-8] 해주시의 면적과 범위



출처: 국토정보플랫폼 북한지도.
※ 본 자료는 자료 수집의 한계 때문에 2008년 북한의 인구센서스 데이터 자료를 기준으로 작성하였음. 이에 따르면, 2008년 총 인구수는 23,349,859명이며, 통계청 기준은 2020년 인구 추정 총 인구수 25,368,000명임. 면적은 통계청 2019년 북한 면적자료를 활용하였음 (통계청 북한통계포털).

● 해주시의 면적과 범위

- 1954년 황해도가 2개의 도로 나뉘면서 황해남도 해주시가 되었으며, 행정구역은 26동과 5리로 구성되어 있음.

황해남도 해주시 행정구역: 26개 동, 5개 리 (북한지역정보넷)

26개 동: 결성동, 광석동, 광하동, 구제동, 남산동, 대곡동, 룡당동, 부용동, 사미동, 산성동, 새거리동, 서애동, 석미동, 석천동, 선산동, 승마동, 양사동, 양지동, 연하동, 영광동, 옥계동, 읍파동, 장춘동, 학현동, 해운동, 해청동

5개 리: 신광리, 연양리, 영양리, 작천리, 장방리

- 해주시의 면적은 206.93km²으로 북한 전체 면적대비 0.16%이며, 총인구수는 273,300명으로 북한 총인구수 대비 1.17%임.
- 북한 황해남도 해주시는 남한과 맞닿아 있는 지역은 없으며, 인천광역시 옹진군 연평면 대연평도와 소연평도와 인접해 있음.

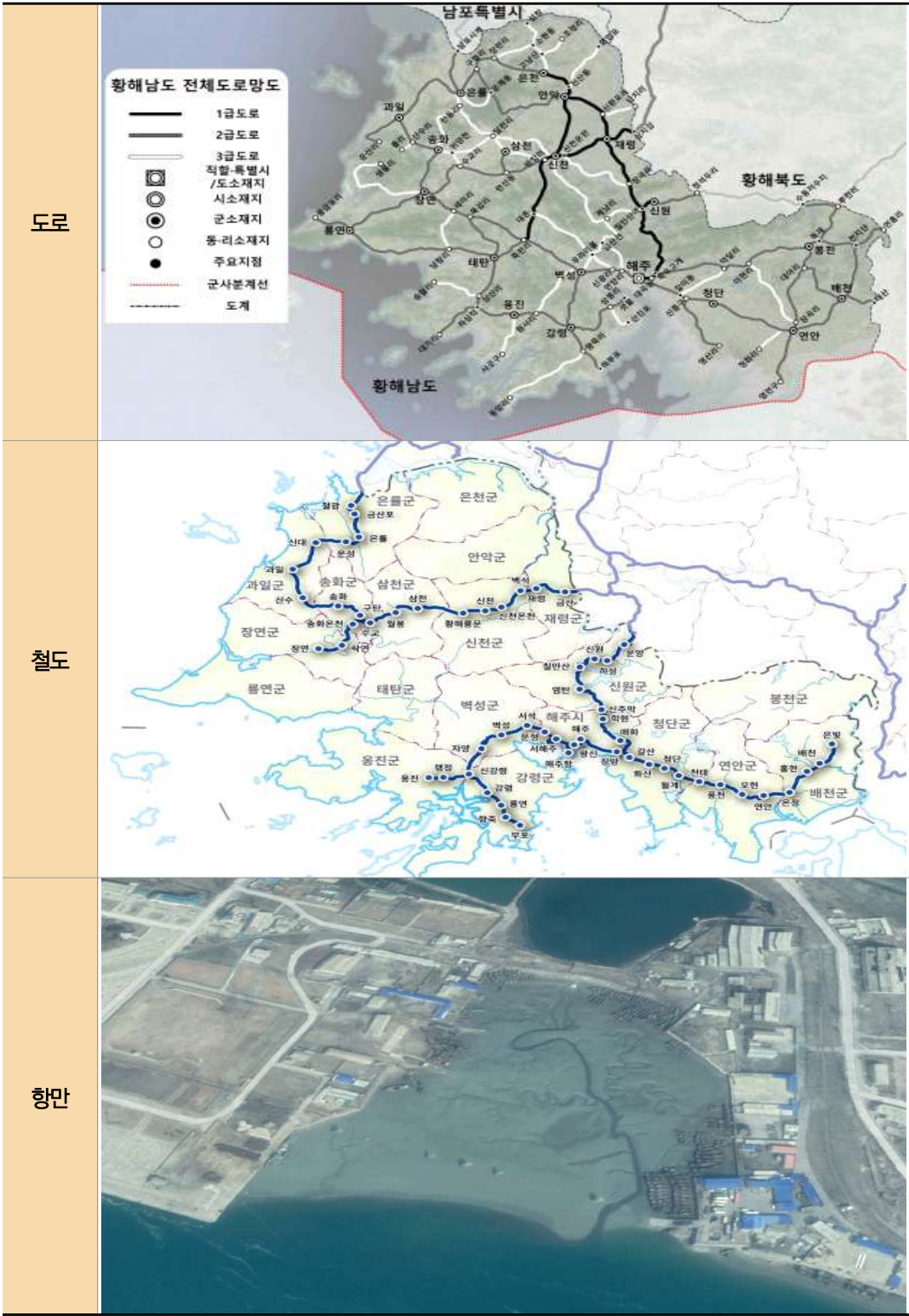
● 역사

- 황해남도 해주시는 북한 서부지역의 주요 항구도시임.
- 해주시 면적의 90%이상이 200m 미만의 구릉 및 갯벌 지역이며, 과거 상업 및 소비도시에서 현재 항구문화도시로 발전하였음.
- 해주항은 평양, 개성 등 북한 내 주요 도시 및 해외 국가들과 무역을 진행하였던 역사 깊은 무역항임.
- 해주시 내에 10여 개의 대학과 교육기관, 문화기관, 체육기관, 보건기관들이 있음.
- 부용당, 사미정, 해주성개축비 등 역사유적들도 보존되어 있으며, 해주배가 지역 특산물임.

● 교통

- 황해남도 해주시의 도로는 해주-사리원, 해주-개성 간 1급 도로와 해주시와 연결된 벽성, 강령 그리고 청단, 연안, 배천 등의 2급 도로가 있으며, 갈미동-덕달리, 연양리-금산편 등 연결된 3급도로가 있음.
- 황해남도 해주시의 철도는 황해청년선(사리원청년-운양-해주청년까지 연결), 옹진선(청년-옹진까지 연결)이 있음.
- 황해남도 해주시의 항구로는 해주항이 있으며, 한국전쟁 이후 1973년 시멘트 전용항으로 개항되어 1979년 개건 및 확장공사를 통해 현재의 해주항이 조성되었음.

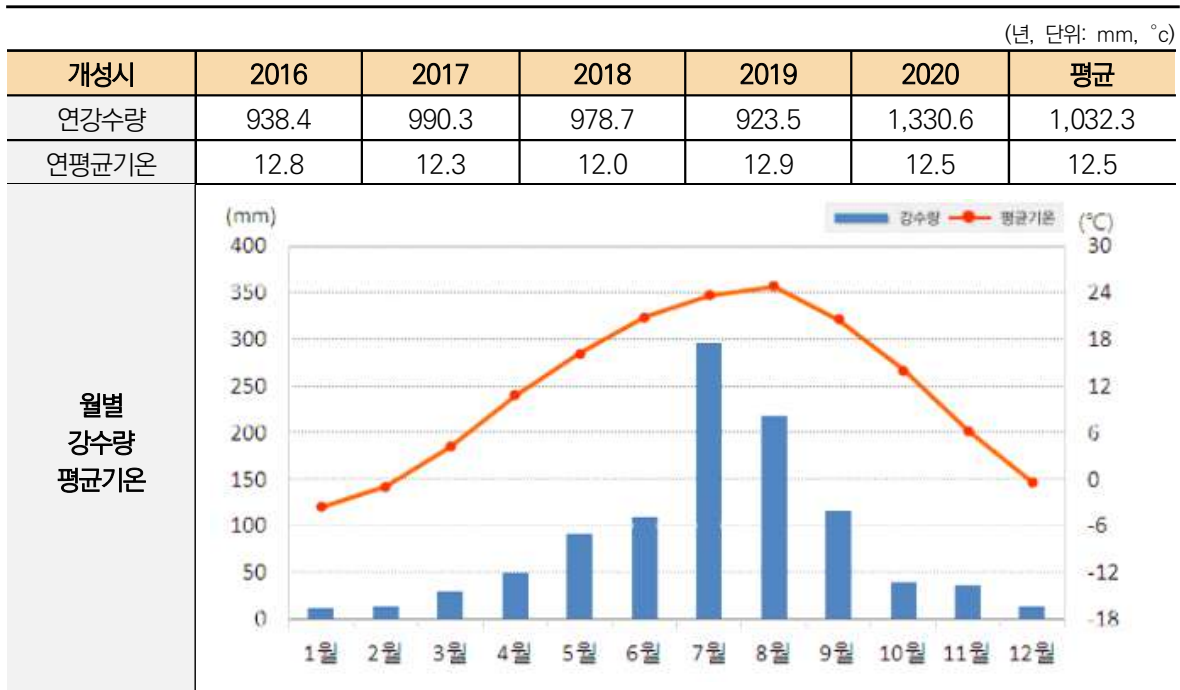
[그림 IV-9] 황해남도 해주시 주요 도로와 철도, 항만



출처: 한국교통연구원; 구글어스프로를 활용한 재가공.

- 해주항의 부두연장은 총 1,348m이며 최대 0.7만톤급 시멘트 벌크선 접안이 가능함.
- 해주항은 해주 시멘트공장에서 선박까지 3개의 컨베이어 벨트와 10톤급 하역 크레인, 15톤급 해상 크레인을 갖추고 있음.
- 한국은 2004년 해주항으로부터 바다모래를 반입한 경험이 있으며 2007년 10.4 남북정상회담에서 '서해평화협력지대' 설치와 해주항 활용에 대한 합의가 있었음.

[그림 IV-10] 황해남도 해주시 기후 현황



출처: 기상청 날씨누리; 통계청 북한통계포털.

● 기후 및 자연재해

- 황해남도 해주시의 지형적 특징: 남쪽이 바다와 맞닿아 있으며 북쪽이 높은 수양산 줄기에 의해 가로막혀 있어 해양성기후의 특성을 보임.
- 해주시는 주로 겨울과 봄 사이 북서풍의 영향이 큼.
- 지난 5년 연평균 기온은 12.5도이며, 연강수량은 1,032.3mm임.
- 월별 기온의 특징: 12월, 1월, 2월은 지속적으로 영하의 기온이 나타나며, 6월, 7월, 8월, 9월은 월 평균 20도 이상의 기온이 나타남.
- 월별 강수량의 특징: 주로 6월~9월 강수량이 연강수량의 70% 이상을 차지하며, 이러한 기후 특징에 대비해 북한은 3~4월 봄철국토관리계획을 실시하여 태풍이나 장마, 가뭄에 대비하고, 10~11월에는 가을철국토관리계획을 실시하여 태풍이나 장마, 가뭄으로 인한 피해를 복구함으로써 재해에 대비하고 있음.
- 황해남도 해주시는 지난 5년 동안 북한 내에서 강원도 고성군 다음으로 높은 12.5도의 연평균 기온을 기록하여 가장 따뜻한 지역 중 하나였으며, 태풍이나 장마 등 자연재해로 인한 피해도 다른 지역과 비교하여 가장 적었음.

[표 IV-9] 황해남도 해주시 연간 강수량 비교(2016~2020)

지역	2016	2017		2018		2019		2020		평균
		전년대비	2017	전년대비	2018	전년대비	2019	전년대비	2020	
장전	1,687.8	-384.5	1,303.3	231.0	1,534.3	-291.4	1,242.9	1,673.5	2,916.4	1,736.9
원산	1,614.6	149.4	1,764.0	-337.6	1,426.4	-504.8	921.6	1,562.3	2,483.9	1,642.1
구성	1,331.6	-399.6	932.0	273.1	1,205.1	-329.9	875.2	1,379.1	2,254.3	1,319.6
평강	1,505.2	-164.1	1,341.1	228.6	1,569.7	-788.9	780.8	1,157.5	1,938.3	1,427.0
희천	1,001.8	-73.8	928.0	115.5	1,043.5	35.5	1,079.0	766.4	1,845.4	1,179.5
양덕	1,209.9	-23.5	1,186.4	-128.9	1,057.5	-153.8	903.7	886.3	1,790.0	1,229.5
안주	1,307.2	-632.0	675.2	439.4	1,114.6	-296.6	818.0	1,545.9	2,363.9	1,255.8
신계	989.5	149.4	1,138.9	-315.9	823.0	71.5	894.5	1,097.8	1,992.3	1,167.6
수풍	1,055.7	-234.2	821.5	881.1	1,702.6	-989.2	713.4	512.3	1,225.7	1,103.8
해주	938.4	51.9	990.3	-11.6	978.7	-55.2	923.5	407.1	1,330.6	1032.3

- 황해남도 해주시는 2020년 8월 제8호 태풍 바비³¹⁾로 인한 농경지 침수, 살림집 침수, 도로 파괴 등의 피해가 발생하였으며, 이후 백수십 세대 주택을 건설하여 재해 피해를 신속히 복구하였음.³²⁾
- 북한은 매년 1월~5월 가뭄 현상이 발생하고 있으며, 황해남도 해주시는 2014년³³⁾, 2015년³⁴⁾, 2017년³⁵⁾, 2019년³⁶⁾, 2021년에 가뭄 피해가 발생하였음.
- 특히 2021년 7월 북한 매체는 "황해남도에서 20일부터 낮 최고기온이 평균 35℃, 일부 지역 들에서는 36.5℃이상으로 높아지면서 수천 정보의 논과 강냉이밭에 가물이 들어 벼의 생육에 지장을 주고 강냉이잎이 마르고 있다"고 보도하였음.³⁷⁾

31) 황해남도 대청리 일대와 장연군, 남포시 일대 살림집과 공공건물 파괴, 농경지 침수 등의 피해 발생, "전당, 전국, 전민이 떨쳐나 큰물과 태풍피해복구를 전격적으로 다그치자," 『로동신문』, 2020.8.30.

32) "황해남도에서 살림집건설을 계획적으로 추진," 『메아리』, 2020.11.16.

33) "조선의 일부 지방들에서 가물지속,심한 영향을 받는 농업부문," 『조선중앙통신』, 2014.7.3.

34) "심한 가물피해를 받고있는 조선의 농촌," 『조선중앙통신』, 2015.6.16.

35) "조선의 서해안농촌들 지속되는 가물로 심각한 피해," 『조선중앙통신』, 2017.6.28.

36) "조선에서 가물현상 지속, 피해막이투쟁 전개," 『조선중앙통신』, 2019.7.10.

37) "우리나라의 여러 지역에서 가물피해 발생," 『조선중앙통신』, 2021.7.26.

2) 산업 현황

- 황해남도 해주시의 지하 자원
 - 철, 갈철광, 망간 등의 지하자원이 분포(북한지역정보넷)
- 황해남도 해주시의 주요 산업
 - 해주항을 중심으로 상업과 공업이 발달
 - 1973년 해주항이 국제무역항으로 지정되면서 해주제련소와 인비료공장, 해주시멘트공장을 중심으로 공업지대 조성
 - 2005년 인비료공장 폐쇄, 2011년 해주시멘트공장과 해주항을 연결하는 컨베이어벨트 해체 및 1기의 소성로를 제외한 설비 반출 등 가동 중단
 - 건재, 화학, 기계, 금속조선, 일용품, 피복, 유리, 도자기 등의 중화학 산업과 식료품공장, 김치·버섯 공장 등 경공업이 해주시 주요 산업
 - 농업은 해주시 전체면적의 20.9%를 차지하며, 그중 논 40%, 밭 47%, 과수밭 11%, 뽕밭 1%이고 주요 곡물은 벼, 옥수수, 콩 등임.
 - 중화학공업 관련 시멘트공장, 해주금강청년제련소, 해주제련소, 농기계 공장 등에서 주요 기계 설비 및 부품을 생산하고 있음.
 - 주요 경공업 현황: 식료 분야로는 해주기초식품공장, 김치공장 등이 있으며, 섬유·의류·신발 분야로는 해주구두공장, 해주신발공장 등이 있고, 공예 분야로는 종이공장, 도자기 공장 등이 대표적임.
 - 주요 수산 축산 관련, 해주종금장과 닭공장, 어구 공장이 있음.
 - 주요 전자 산업으로 반도체공장이 있으며, 반도체 소자 등을 생산함.
 - 의료업으로 제1, 제2 인민병원과 영양리진료소가 있음.

[표 IV-10] 해주시 주요 산업 현황

구분	해주시	비고
중화학 공업	건설	해주시멘트 공장 북한의 대규모 시멘트생산기지로 발전 2019년 사실상 가동 중단
	해주제55건설 사업소	건설사업 지원
	해주금강청년제련소 (구 해주10월13일 청년제련소)	낙연광산, 웅진광산, 은동광산, 장연광산, 서흥광산, 맥미광산, 문무리광산 등에서 산출되는 연광석 제련 2004년 청화제련직장을 신규 조성, 납 전문 제련소로 건립
	해주제련소	인비료직장, 제1황산직장, 유황산직장, 공무직장 등 설치
	해주연결농기계공장	이앙기, 벼수확기, 모뜨는 기계 등 여러 가지 농기계와 그 부품 생산
	해주농기계공장	각종 농기계 생산
	해주뜨락또르부속품 공장	트랙터 부품 공장
	해주판유리공장	유리병과 유리일용품 생산
	해주 인비료공장	폴림성무수린산이 들어있는 인산염비료 2005년 폐쇄
	해주화력발전소	화력발전기로 전기를 발생, 가뭄철에 정상적으로 전력 생산공급

구분		해주시	비고
경공업		해주강철공장	컴퓨터를 활용한 용해공정과 주조공정의 수자조종체계 확립
		해주화학공장	철강생산원료 생산
	식료	해주기초식품공장	발효공정의 CNC화
		해주 운정맥주공장	맥주 생산
		해주 김치공장	김치 생산
		해주 버섯공장	과학기술로 버섯 생산
		해주 곡산공장	전분, 물엿, 포도당 등 생산
		해주 제분공장	밀가루 생산
	섬유 의류 신발	해주구두공장	사출장화 생산공정을 신설
		해주신발공장	편리화, 운동화, 솜 신발
		수양산은하피복공장	피복생산
		염화비닐신발공장	가죽신, 사출운동신, 비닐신, 방신 등 생산
		해주 직물공장	직물 염색 및 천 생산
	공예	해주청년종이공장	종이 생산
		해주주름판지공장	판지 생산
		해주도자기공장	도자기 생산
		해주수예품 및 초물공장	수예품 생산
		포장재공장	포장재 생산
		해주영예군인 만년필공장	만년필 등 일용품 생산
		해주일용품종합공장	일용품 생산
수산 축산	수산 축산	해주 종금장 건설	가축 씨받이용 시설 구축
		해주닭공장	축산 공장
		어구 공장	그물, 밧줄 생산
전자업	전자	해주반도체공장	반도체 소자 등 생산
의료업	의료	제1인민병원	현대화 진행
		제2인민병원	의료 서비스 제공
		영양리진료소	의료 서비스 제공

출처: 『로동신문』 2013~2020년; 『조선중앙통신』 2013~2020년; 국내 북한산업 자료 종합.

3) 북한의 황해남도 해주시 관련 정책 추진 현황

● 제8차 당대회 이후 해주시 변화

- 국토환경보호 분야: 자연재해 예방을 위한 관개시설보수, 하천정리공사 추진 및 제방보수, 장석 공사, 바닥파기 등 실시³⁸⁾
- 농업 분야: 황해남도과학기술위원회에서 논벼재배공정 지원프로그램을 통해 농업생산과 알곡 증산 진행³⁹⁾
- 수산 분야: 황해남도 지역에 200여 정보의 논판양어면적 조성⁴⁰⁾

38) “관개시설보수, 하천정리공사 추진,” 『조선중앙통신』, 2021.5.13.

39) “지역발전을 위한 과학기술활동 힘있게 전개,” 『조선중앙통신』, 2021.8.3.

40) “그물우리양어장, 논판양어면적,” 『조선중앙통신』, 2021.7.22.

- 금속화학 분야: 황해남도 윤율광산 청년광구 등에서 금속공업 활성화를 위한 철광석 생산 박차⁴¹⁾
- 기계 분야: 트랙도르수리정비계획을 앞당겨 농업작업시 기계화비중을 높일 것 강조⁴²⁾
- 당 중앙위 제8기 제3차 전원회의 이후 어린이 영양지원 철저⁴³⁾
 - 당 중앙위 제8기 제3차 전원회의에 따라 어린이들의 영양관리를 최우선사업으로 진행
 - 황해남도 해주육아원, 애육원 그리고 해주시 내 탁아소, 유치원들에 젓가공품 전달하여 끊임없는 어린이 영양보충 제공

4) 인천시와 해주시의 교류협력 모색

- 해주시의 주요 특징
 - 2007년 <10.4. 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언>에서 남북 정상은 해주지역과 주변 해역을 포괄하는 ‘서해평화협력특별지대’를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구 건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 합의하였음.
 - NLL 문제로 인하여 공동어로 이용은 현재까지는 한계가 많음.
 - 해주시의 기후는 남한 강화도(최근 5년간 평균 강수량 1,099.74mm, 연평균 기온 11.8도)와 매우 유사한 기후이며, 다른 지역에 비해 자연재해 발생으로 인한 피해가 높지 않은 지역임.
 - 해주시의 주요 산업은 기계 및 금속 관련 산업이며, 대표적으로 해주농기계공장, 해주트랙도르부속품 공장, 해주연결농기계 공장 등이 활성화 되어 북한 각지에 농기계 부품을 공급하고 있음.
 - 해주시는 10개의 대학과 3개의 전문학교가 있음.
 - 과거 해주시멘트 공장이나 인비료 공장은 현재 유명무실한 상태임.
- 인천시-황해남도 해주시 교류협력 모색
 - 최근 해주시는 중화학공업 활성화를 위한 농업기계 부품 생산, 주요 식료품 생산 활성화 그리고 섬유, 의류, 신발, 일회용품 등의 생산에 집중하고 있음.
 - 인천은 해주시와 경제(양식장), 학술(대학 간 교류), 태권도(해주체육대학, 해주태권도전문학교) 등에서 교류협력을 제기할 필요가 있음.
- 유엔 안보리 대북제재 下 수산업 교류의 가능성 모색
 - 최근 해주시의 산업동향과 국제사회의 대북제재라는 제한 조건을 고려하여 인천시는 대북제재를 피해서 교류협력이 가능한 다시마, 미역, 김 등의 양식장 사업의 가능성을 모색할 필요가 있음.
 - 해주시 주변 바닷가에 양식장을 건설하여 생산한 다시마, 미역, 김 등을 국내에 반입하고, 생산 비용은 에스스로 방식으로 지불할 수 있는 가능성을 타진

41) “김덕훈 내각총리 은율광산과 황해남도의 농업부문 사업을 현지료해,” 『조선중앙통신』, 2021.4.18.

42) “농산작업의 기계화비중을 높이기 위한 사업 추진,” 『조선중앙통신』, 2021.3.13.

43) “당의 육아정책관철을 위한 실제적인 대책 강구,” 『조선중앙통신』, 2021.7.11.

해산물 관련 대북제재

유엔 안보리 대북제재 품목 및 HS 코드 중 반입제한 해산물은 “어류·갑각류·연체동물과 그 밖의 수생 무척추동물(03), 어류의 추출물(1603003000), 어류의 즙(1603004000), 기타 추출물과 즙(1603009000), 조제하거나 보존처리한 어류, 캐비아, 어란으로 조제한 캐비아 대용물(1604), 조제하거나 보존처리한 갑각류·연체동물 그 밖의 수생 무척추동물(1605)이며, 다시마, 미역, 김 등은 제재대상이 아님.

- 에스프로 방식: 국제기구 또는 국내 수출입은행에 돈을 보관하고, 북한에 전자카드를 제공하여 인도적 지원 측면에서 북한 주민의 생필품 구매 또는 생계 관련 지출 시에만 돈을 지급 및 사용할 수 있도록 관리

● **학술교류의 가능성 모색**

- 해주시에는 10개의 대학과 3개의 전문학교가 있음.

황해남도 해주시의 학술기관: 10개 대학, 3개 전문학교

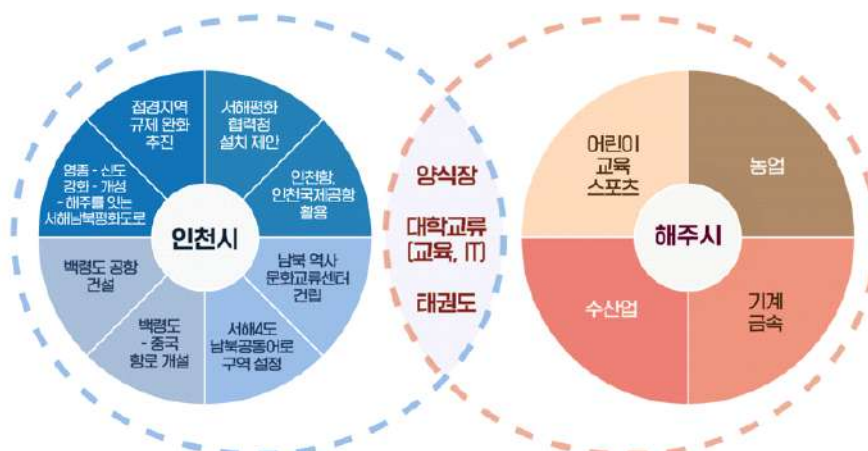
10개 대학: 해주경공업대학, 해주공산대학, 해주공업기술대학, 해주의학대학, 해주제2사범대학, 해주체육대학, 김제원해주농업대학, 김종태해주제1사범대학, 조옥희해주교원대학, 해주예술대학
3개 전문학교: 해주태권도 전문학교, 해주화학전문학교, 해주의학전문학교

- 인천 경인교육대학과 조옥희해주교원대학 또는 주요 사범대학 간 교육학 관련 학술교류 협력
- 인천 주요 대학교와 해주공업기술대학 간 IT 학술교류 협력

● **태권도 교류의 가능성 모색**

- 해주시에는 해주체육대학과 해주태권도 전문학교가 있음.
- 북한은 태권도를 민족의 정통무도로 대내외에 선전하고 있음.
- 남북 태권도의 품새와 겨루기 방식은 서로 상이하지만 시범단의 퍼포먼스(격파나 호신술)는 서로 협의 하에 진행 가능함.
- 인천시 태권도 선수들과 해주시 태권도 선수들간 유소년 태권도 시범단 교류협력의 제기

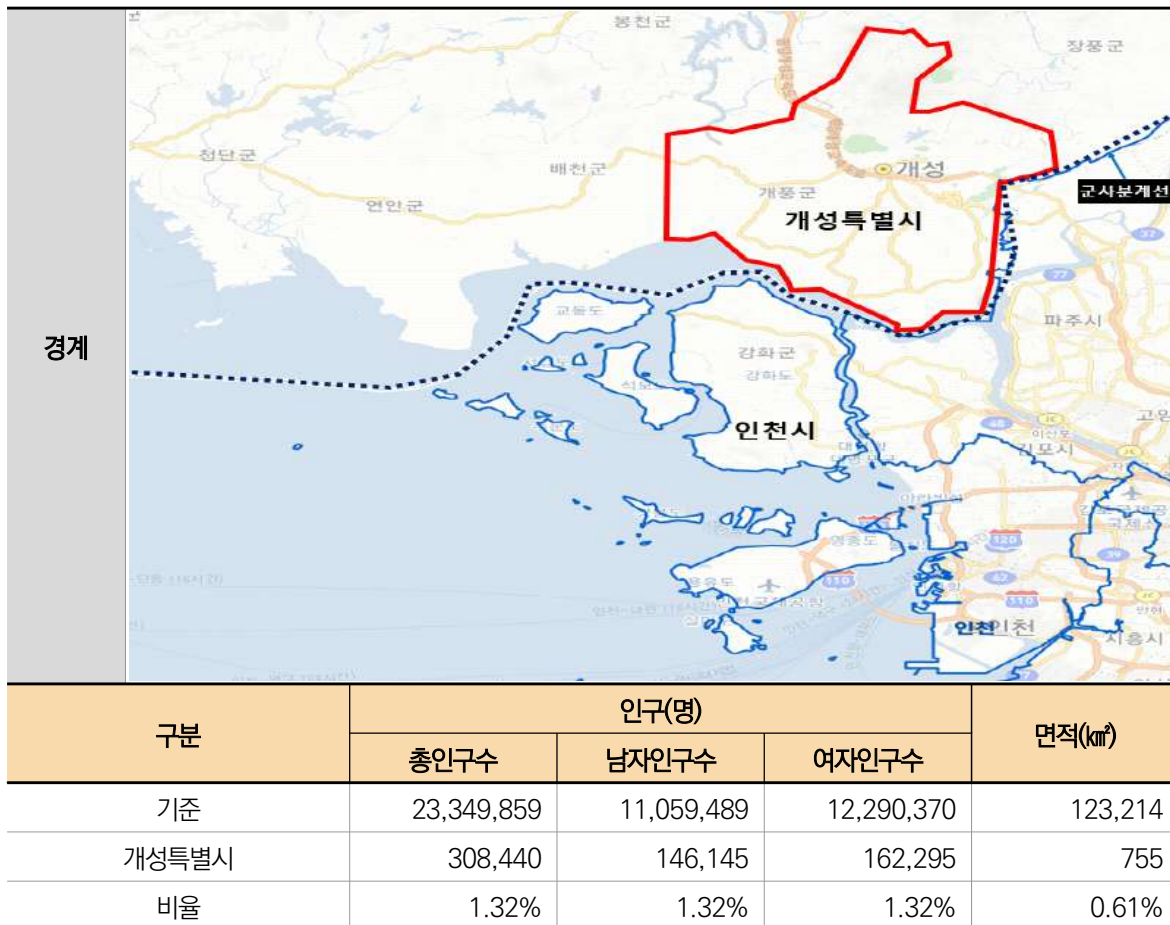
[그림 IV-11] 인천시-해주시 교류협력 모색



(라) 개성지구

1) 지역 현황

[표 IV-11] 개성시의 면적과 범위



출처: 다음지도를 통해 재가공.

※ 본 자료는 자료 수집의 한계 때문에 2008년 북한의 인구센서스 데이터 자료를 기준으로 작성하였음. 이에 따르면, 2008년 총 인구수는 23,349,859명이며, 통계청 기준은 2020년 인구 추정 총 인구수 25,368,000명임. 면적은 통계청 2019년 북한 면적자료를 활용하였음 (통계청 북한통계포털).

● 개성특별시의 면적과 범위

- 2020년 4월 개성특별시를 2구역(개풍구역, 판문구역)과 27동 3리로 분리⁴⁴⁾

개성특별시 행정구역: 2개 구역, 27개 동, 3개 리

개풍구역: 고려동, 룡흥동, 역전동

판문구역: 관훈동, 만월동, 운학1~2동, 남문동, 남산1~2동, 남안동, 내성동, 덕암동, 동현동, 동흥동, 룡산동, 방직동, 보선동, 부산동, 북안동, 선죽동, 성남동, 송악동, 승전동, 은덕동, 자남동, 해운동, 박연리, 삼거리, 해선리

44) 다음 기사를 통해 개풍구역 및 판문구역 첫 언급. “두별농사면적 확대,” 『로동신문』, 2020.4.1.

- 개성특별시의 면적은 441.86km²으로 북한 전체 면적대비 0.36%이며, 총인구수는 308,440명으로 북한 총인구수 대비 1.32%임.
- 북한 개성특별시는 남한 인천광역시 강화군과 경기도 김포시, 파주시와 마주하는 지역임.
- 북한의 개성특별시는 2002년 11월 판문군이 폐지되고 2003년 6월 개성직할시의 장풍군과 개풍군이 황해북도로 이관되었음.
- 2003년 9월 개성직할시가 폐지되고 다시 황해북도로 재편입되어 개성시로 변경
- 2019년 황해북도에서 분리되어 개성특별시로 승격
 - ※ 북한의 행정구역은 1945년 해방 당시 6도, 9시, 89군, 810읍·면이었으나, 1952년 12월 행정체제와 행정구역 개편을 통해 도(특별시), 시·군(구), 읍·면, 리(동)의 4단계 행정구역 체계 중 면(面)을 폐지하여 도(직할시), 시(구역)·군, 읍·리(동·노동자구)의 3단계 행정구역체제로 개편하고 군(郡) 지역을 재분할하였음. 2019년에는 개성시를 특별시로 승격하였으며, 양강도 삼지연군을 삼지연시로 개편하였음. 현재는 1직할시, 3특별시, 9도로 구성되어 있음. 이는 평양직할시, 나산특별시, 개성특별시, 남포특별시, 평안남도, 평안북도, 황해남도, 황해북도, 함경남도, 함경북도, 자강도, 강원도, 양강도임.
- 북한 지역별 인구순위에서 개성시는 북한 지역 중 7번째 많은 인구수를 가지고 있으며, 다른 도시에 비하여 농촌거주 인구 비율이 높아 농업이 중요한 지역임.

[표 IV-12] 북한 도시 인구수 순위(2008년)

순위	지역	면적(km ²)	인구수(명)	농촌거주 비율
1	남포시	1,295	366,815	15.2%
2	원산시	269.4	363,127	9.5%
3	신의주시	180	359,341	7.0%
4	단천시	2,170	345,875	30%
5	만경대구역	96.6	321,690	1.7%
6	개천시	738	319,554	17%
7	개성시	755	308,440	37%

● 역사

- 개성은 약 500년간 조선의 첫 통일국가 고려(918~1392년)의 수도로서 개성시 송악산에 소나무가 많이 자라고 있어 과거에는 ‘송도’라고 불렸으며, 고려 시기에 이르러 수도 ‘개경’으로 불리고 조선 시기에는 성을 연다는 의미에서 ‘개성’으로 불리다 현재는 개성으로 지명 확정
- 개성시는 대표적으로 자남산(높이 104m)과 송악산(높이 490m)을 바탕으로 오랜 역사와 전통이 공존하는 곳임.
- 선죽교, 표충비, 만월대, 개성침성대, 고려박물관, 개성성, 송양서원, 경효왕릉(공민왕릉), 왕건왕릉 등의 다수의 역사유적이 세계문화유산으로 등록되어 있음.
- 북한은 개성시를 대표적 관광지역으로 대외적으로 홍보하고 있으며, 개성시 내 박연폭포(금강산 구룡폭포, 설악산 대승폭포와 함께 북한 3대 명폭포), 개성고려인삼, 개성시학생소년궁전, 판문점, 정전담판회의장, 정전협정조인장, 영통사 등이 대표적 관광지임.

- 개성시 내 대표적 숙소로 개성민속여관(2급), 자남산여관(2급)이 있으며, 이들은 전통한옥 스타일의 숙소임.
- 개성시 내 남북경협을 상징인 개성공업지구: 2000년 8월 현대아산-북한 간 〈공업지구 개발에 관한 합의서〉 채택, 2002년 11월 북한 〈개성공업지구법〉 제정, 2003년 6월 개성공단 개발 착공, 2004년 280,000평을 시범단지로 조성
- 개성공단은 2004년부터 2016년 2월 개성공업지구 가동이 중단될 때까지 125개 기업이 활동하였음(개성공단기업협회 편 2020).

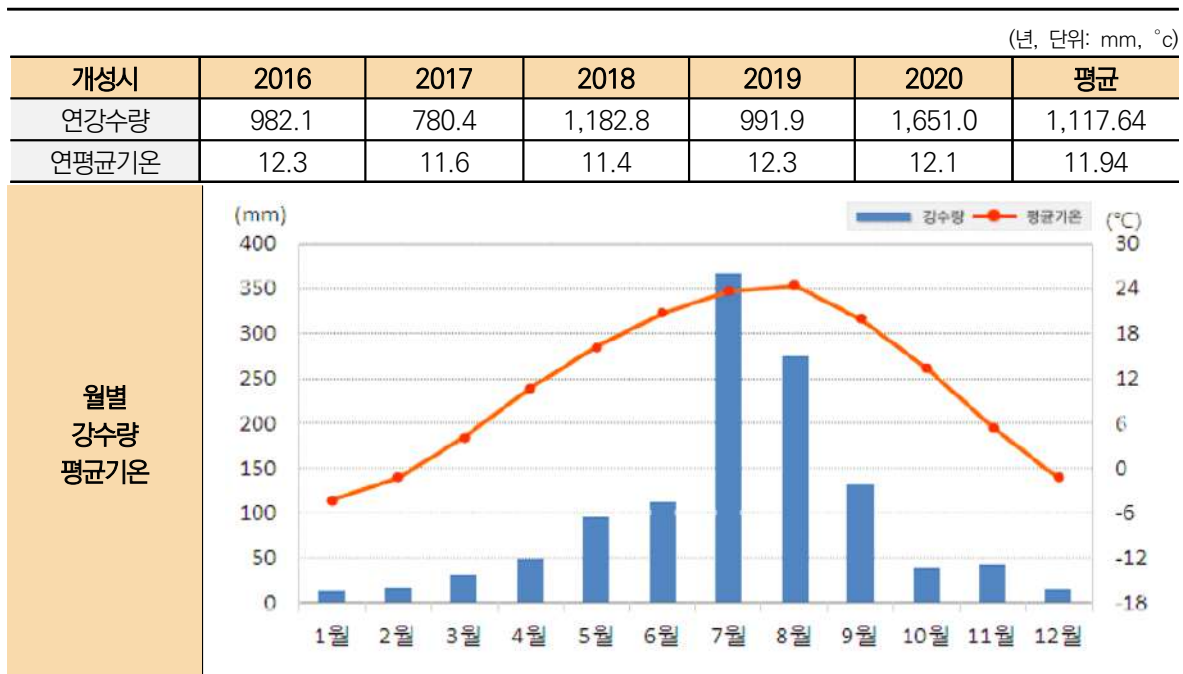
● 교통

- 개성특별시의 도로: 고속도로(24m, 4차선)가 평양직할시 락랑구역부터 사동, 금천, 개성, 판문점 서쪽 3.5km 지점까지 연결되어 있으며, 1급 도로는 평양, 사리원, 금천, 개성, 판문점 입구까지 연결되어 있고, 2급 도로는 월정리에서 개성, 장풍까지, 천포동에서 연강리, 개풍까지, 삼거리에서 박연리까지 연결되어 있음. 3급 도로는 계정역에서 연강리, 개풍, 신성리, 월정리, 개성까지, 횡경에서 연강리까지 연결되어 있음.
- 철도는 간선철도로 평부선(평양에서 판문까지)이 연결되어 있음.



출처: 한국교통연구원; 구글어스프로를 활용한 재가공.

[그림 IV-13] 개성특별시 기후 현황



출처: 기상청 날씨누리; 통계청 북한통계포털.

● 기후 및 자연재해

- 개성시의 지형적 특징: 북한의 최남단에 위치한 개성시는 북측으로는 산이 둘러싸고 남측으로는 바다가 있으며, 일조시간이 길고 기온이 높아 두벌 농사에 유리한 조건을 가진 지역임.
- 토양은 적갈색 산림토양, 충적지 토양, 간석지 토양 등이 오래전부터 논 개간으로 변화된 논토양으로 분포되어 있고, 북한의 대표 곡창지대임.
- 개성시 기후는 북한 내 다른 지역과 비교하여 겨울은 비교적 짧고 그리 춥지 않으며 여름은 길고 무더운 기후임.
- 지난 5년 연 평균 기온은 11.94도이며, 연 강수량은 1,117.64mm임.
- 월별 기온의 특징으로 12월, 1월, 2월은 지속적으로 영하의 기온이 나타나며, 6월, 7월, 8월, 9월은 월 평균 20도 이상의 기온이 나타남.
- 지난 5년간 개성시는 태풍, 장마, 가뭄으로 인한 자연재해가 발생했으나, 다른 지역보다 철저한 대비, 대응, 복구 과정을 통해 피해를 최소화함.
- 태풍으로 인한 피해: 2019년 13호 링링⁴⁵⁾, 2020년 8호 바비⁴⁶⁾로 인한 농경지 침수, 살림집 침수, 도로 파괴 등의 피해가 발생했으나 황해남도 연안군, 강령군, 해주시 등보다는 개성시의 피해가 적었음.
- 장마 관련 피해: 2019년 대비 2020년에 강수량이 659.1mm 증가하여 개성시 및 개성시 주변에 비 피해가 극심⁴⁷⁾

45) 황해남북도와 평안북도 등에 도로, 다리, 철길 등 파괴 및 농경지 침수 피해 발생. “당중앙군사위원회 비상확대 회의정신을 받들고 태풍피해를 하루빨리 가시자,” 『로동신문』, 2019.9.12.

46) 황해남도 대청리 일대와 장연군, 남포시 일대 살림집과 공공건물 파괴, 농경지 침수 등의 피해 발생. “전당, 전국, 전민이 떨쳐나 큰물과 태풍피해복구를 전격적으로 다그치자,” 『로동신문』, 2020.8.30.

47) 주택, 건물, 철도, 농경지 피해 발생. “큰물피해를 시급히 가시며 장마철피해막이대책을 계속 빈틈없이,” 『로동신문』, 2020.8.17.

- 북한은 태풍 및 장마 피해를 예방하기 위해 매년 봄철, 가을철 국토관리 사업을 통해 배수로 정비, 제방 정비, 살림집 신축 건설 등을 실시
- 북한은 매년 1월~5월까지 가뭄 현상이 발생하고 있으며, 특히 개성시는 2017년⁴⁸⁾, 2019년⁴⁹⁾, 2021년⁵⁰⁾에 가뭄 피해가 발생하였음.
- 개성시는 가뭄 피해를 예방하기 위하여 엄격한 물 관리를 실시하고 있으며, 논물관리공 인력을 통해 물소비를 관리하고 있음.
- 북한은 반복되는 태풍 및 장마, 가뭄 피해를 예방하기 위하여 김정은 집권 이후 현지도도를 통해 기상수문국의 현대화 및 과학화를 강조하였으며, 2016년 2월 광명성-4호 발사 성공과 더불어 자국 관측 위성을 통해 기후변화과정을 연구 및 예측하는 시스템을 구축⁵¹⁾

2) 산업 현황

● 지하 자원

- 개성특별시의 지하자원: 금, 연, 아연, 동, 중석, 몰리브덴 등의 금속자원과 형석, 중정석, 납정석, 석회석, 화강석, 석비레, 이탄, 초무연탄, 고령토 등 다양한 지하자원이 분포(북한지역정보넷)

● 개성특별시의 주요 산업

- 주요 농업 현황: 개성시 내의 삼거, 박연, 해선 협동농장과 개풍구역의 의포, 풍덕, 신성 협동농장 그리고 판문구역의 판문점, 평화, 립한, 조강 협동농장에서 두벌농사를 위한 조직사업과 기술지도 사업을 실시⁵²⁾
- 주요 경공업 현황: 식료 분야에는 개성종합식료공장, 판문인삼가공공장, 개성고려인삼공장, 개성고려인삼주공장이 있으며, 섬유·의류·신발 분야에는 자남산수출피복공장, 개성방직공장이 있고, 공예 분야에는 개풍초물공장, 개성사기제품공장, 개성수지일용품공장 등이 대표적임.

[표 IV-13] 개성특별시 주요 산업 현황

구분		개성특별시	비고
농축산 수산업	농업	삼거, 박연, 해선 협동농장	강냉이, 콩, 벼, 밀, 보리,감자, 개성인삼, 복숭아
		려현, 연강, 광수, 의포, 풍덕, 신성 협동농장	
		판문점, 화옥, 평화, 립한, 조강 협동농장	
경공업	식료	개성종합식료공장	개성고추장, 맛내기간장, 양념된장 등이 주요 제품
		판문인삼가공공장	경옥고, 십전대보환, 인삼정 등을 제조 및 판매

48) “황해남북도에서 가뭄피해막이전투 계속 전개,” 『조선중앙통신』, 2017.7.5.

49) “가뭄과의 전투에 계속 큰 힘을,” 『로동신문』, 2019.7.13.

50) “우리나라의 여러 지역에서 가뭄피해 발생,” 『조선중앙통신』, 2021.7.26.

51) “김정은 동지께서 기상수문국을 현지도도,” 『조선중앙통신』 2014.6.10.

52) “당면한 봄철영농작업을 주체농법의 요구대로 하는데 다수확의 담보가 있다,” 『로동신문』, 2021.4.1

구분		개성특별시	비고
		개성고려인삼주공장	술공장, 1961년부터 인삼술을 생산, 인삼소주 공급
		개성시어린이식료품공장	2016년 1월 리모델링을 통해 어린이식료품 생산
	섬유 의류 신발	자남산수출피복공장	1957년 개성피복생산협동조합으로 발족 1973년 자남산수출피복공장으로 개칭
		개성방직공장	1952년 1월 개성방직공장으로 발족 정방, 직포, 염색공정을 다 갖춘 종합 방직 기지
	공예	개풍초물공장	주단, 돗자리, 구력, 방신, 방석, 바구니, 부채 등을 생산
		개성사기제품공장	고려 청자기와 반상기, 그릇, 단지, 꽃병을 비롯한 80여 가지 사기제품과 유리제품 생산
		개성수지일용품공장	1973년 10월 발족, 영화비닐과 합성수지, 그릇, 신발 등 100 여종 비닐제품을 생산
임광업	광업	해선석회석광산	개풍구역 해선리에 있는 석회석 광산
		개풍규석광산	1953년 발족, 규석 채취 불순물이 적고 고른 석영입자로 된 규암형규석을 전국에 공급하 여 시멘트, 토기 등에 활용
전자업	전자	개성축전기공장	극판작업반, 전지조립작업반, 프레스작업반, 부속품작업반 등 소 규모 공장
의료업	의료	개성시인민병원	개성시 자남동에 위치한 상업기업소, 백화점, 1972년 6월 개점
		개성시구강병예방원	치과질환 진료소
		개성시제3예방원	종합진료소
서비스	서비 스	개성백화점	1972년 6월 18일 개성시 자남동 개점 및 2015년 11월 리모 델링, 개성에서 가장 큰 백화점
	관광	개성관광	송양서원, 선죽교, 표충비, 고려박물관(고려성균관), 개성첨성대, 안화사, 개성학생소년궁전, 만월대, 박연폭포, 관음사, 왕건왕릉, 경효왕릉(공민왕릉), 판문점, 정전담판회의장, 정전협정조인장, 영통사
	숙박	개성민속여관	120여 객실, 전통한옥형태의 건물, 식당, 연회장, 상점 등으로 구분.
		자남산여관	50여개 객실, 호실, 매대, 전자오락실 등이 있음.
	식사	통일관	1985년 4월 개관, 조선식 건축형식의 전통식당, 설령탕, 추어 탕, 약과 등 개성시 지방 특산물 판매

출처: 『로동신문』 2013~2020년; 『조선중앙통신』 2013~2020년; 국내 북한산업 자료 종합.

- 주요 임광업 현황: 개풍구역 해선리의 해선석회석광산과 규석채취로는 개풍규석광산이 있음.
- 주요 전자 산업으로 개성축전기공장이 있음.
- 의료업으로 개성시인민병원과 개성시종합진료소가 있음.
- 주요 서비스업: 개성백화점과 개성관광이 있으며, 숙박 관련으로는 개성민속여관, 자남산여관, 통일관이 있음.

3) 북한의 개성특별시 관련 정책 추진 현황

- 제8차 당대회 이후 5개년 계획: 금속, 화학, 농업, 경공업 지속 발전
 - 농업, 경공업, 수산업: 지역적 특색에 맞게 발전전략과 전망목표를 제시하고 계획적, 현실적으로 연차별로 전망목표 실행⁵³⁾
 - 인민생활 향상을 위한 경공업 발전 추진
 - 원자재 국산화, 재자원화 적극 추진
 - 국토환경보호 및 산림 관련 법령 제정 확인
 - 살림집보수, 식수생산능력 확장, 오수정화장 신설 계획
 - 인민의 문명생활 향상과 다양한 관광 프로그램 개발 추진
- 제8차 당대회 이후 5개년 계획 관련 법 제정 및 수정보충, 정책추진
 - 수입물자소독법 제정: 2021년 3월 3일 최고인민회의 상임위원회 제14기 제13차 전원회의를 통해 〈수입물자소독법〉이 채택 및 승인되어 수입물자 국경 통과 시 소독과 관련한 규정과 체계를 확립
 - 이에 따라 부분적, 단계적으로 수입이 시급한 농자재, 식량, 의약품 등을 먼저 수입하여 북한 전역에 제공할 예정(김호흥 2021, 5)
 - 〈환경보호법〉 수정보충: 2021년 6월 17일 최고인민회의 상임위원회에서 환경보존과 오염방지를 위해 제13조(환경보호계획의 작성, 수행), 제16조(국가환경보호기준의 제정 및 시달), 제27조(환경정보의 통보), 제36조(치산치수), 제39조(농업생태환경의 보호), 제50조(폐기폐설물, 생활오물의 재자원화) 등을 수정 보충하였으며, 북한 전역 및 개성시 산림관리 실시⁵⁴⁾
 - 〈바다오염방지법〉 수정보충, 〈대기오염방지법〉 채택을 통해 환경보호와 기후변화에 대응하고, 치산치수전망계획(2021년~2030년)을 통해 전반적인 생태환경 관리 실시⁵⁵⁾
 - 유엔사막화방지협약(UNCCD) 가입과 농업생태계 보호와 생산성 지속을 위한 산림조성전망계획(2015-2024년), 임농복합경영전전략(2014-2023년) 진행⁵⁶⁾

4) 인천시와 개성특별시의 교류협력 모색

- 개성시의 주요 특징
 - 북한은 황해북도 개성시를 2019년에 개성특별시로 승격하여 도시의 위상 강화
 - 개성시는 다른 지역에 비하여 고속도로, 1급도로, 철도가 발달하여 물류수송이 용이하고 지역 간 이동이 편리한 지역임.
 - 개성시는 인구수 대비 농촌거주 비율이 높으며, 농업이 중요한 지역임.
 - 개성시는 왕건왕릉, 송양서원, 박연폭포 등 다수의 세계문화유산을 보유한 지역으로 관광산업

53) “평안남도, 황해남도, 강원도, 남포시, 개성시, 군민연합대회 진행,” 『로동신문』, 2021.1.21.

54) 지적수, 적기적수의 원칙 적용하여 나무심기 사업 실시. “전국적으로 1억 수천만그루의 나무심기 진행,” 『조선중앙통신』, 2021.4.21.

55) “생태환경보호를 위한 국가적인 노력,” 『조선중앙통신』, 2021.6.4.

56) “토지를 보호하기 위한 적극적인 활동,” 『조선중앙통신』, 2021.6.17.

을 지속적으로 개발하고 있음.

- 개성시의 기후는 북한 내 북쪽 지방보다 연평균 기온이 낮고 연강수량이 높아 벼농사, 밭농사 등의 최적지로 분류되어 농업이 발달하였음.
- 개성시는 주변 배천군, 연안군, 평강군과 비교하여 매년 발생하는 자연재해 관련 예방, 대응, 복구 시스템이 체계적으로 관리되어 피해가 적었음.
- 개성시의 주요 산업은 농업을 중심으로 임가공 산업이 발전하였으며, 개성고려인삼을 대표 특산물로 전국 및 해외로 판매하고 있음.
- 2000년대에는 개성공업지구를 통해 경공업이 활성화되었으나, 2016년 2월 남북경협이 중단되면서 개성공단도 가동이 중단되었음.

● 인천시-개성시 교류협력 모색

- 최근 개성시는 농업 활성화 및 두벌농사(이모작)를 강조하고 농업 관련 자연재해 피해 최소화 및 병충해 예방을 강조하고 있음.
- 인천은 개성시에 농업 관련 인도적 및 지역적 교류협력을 제기할 필요성이 있음.
- 북한은 환경보호 관련 국제협약에 가입하면서 대외적으로 환경오염 예방과 환경보호를 준수하고, 대내적으로 치산치수 정책을 통해 반복되는 자연재해를 예방하려 하고 있음.
- 유엔 대북제재는 식용·공업용·의약품 종자에 대해서는 엄격하게 제재하지만, 산림과 환경 관련 종자에 대해서는 제재하지 않고 있음.
- 따라서 인천시-개성시 간 세계문화유산 복구 및 환경을 위한 산림교류협력을 제기할 필요가 있음.
- 개성시는 최근 보유하고 있는 세계문화유산을 지속적으로 관리하여 관광자원으로 홍보하고 있음.
- 인천시와 개성시 간 관광협력은 DMZ 통과 문제와 유엔군 사령관의 동의 여부, 외국 여행사를 통한 개별 대북 방문 및 북한 관광비자 승인 등의 다수의 어려움이 있지만, 2007년 12월~2008년 11월까지 경험한 개성관광사업을 바탕으로 여행사를 통해 외국인들과 함께 인천-개성 간 개별관광상품을 모색할 필요가 있음.
- 인천시 강화고려인삼과 개성시 개성고려인삼 간 인삼 학술교류협력을 통해 인삼을 통한 지역협력과 다양한 상품개발 모색의 가능성
- 남자 경기보다 여자 경기의 남북 실력 격차가 크지 않다는 점을 고려하여 인천시-개성시 간 여자 축구 및 배구, 탁구 정기 교류를 제기

● 유엔 안보리 대북제재 下 농업 교류의 가능성 모색

- 인천시와 맞닿아 있는 연안군, 배천군, 개성특별시 간 지역 농업기술 교류협력 필요
- 2020년 연안군, 배천군, 개성특별시는 전례없는 큰 재해피해를 입었으며, 주요 농경지의 피해도 극심하였음.
- 북한은 2020년 태풍 및 장마 피해로 인하여 농업 알곡생산계획이 미달되어 2021년 북한주민들의 식량형편이 어려운 상황을 소개
- 2020년 북한 로동신문에 등장한 최대 기사는 평안남도 '순천린비료공장' 관련 내용이었으며, 김정은 총비서도 수차례 현지지도를 통해 농업발전을 위한 비료생산을 강조하였음.
- 인천시의 대북협력 진행시 우선적으로 인도적 지원 차원에서 북한 식량문제 해결을 위한 대북

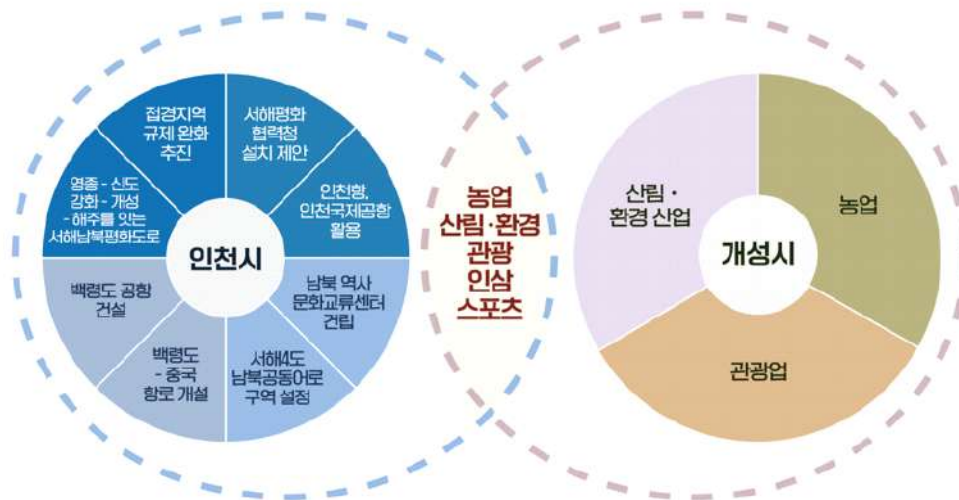
- 유기질 비료 제공과 연안군, 배천군, 개성시의 농경지(토양) 복구 지원사업을 제안할 수 있음.
- 대북제재 품목 HS7, 8, 12(식료품 및 농산품, 식용의 채소, 뿌리, 괴경 등, 식용의 과실과 견과류 등, 각종 종자와 공업용, 의약용 식물 등)이 아닌 질소, 인산, 칼륨이 들어있는 토양 비료를 개성시에 제공하여 농업의 발전을 도모해 볼 수 있음.
 - 인천-개성 간 인도적 지원 사업으로 상호 신뢰를 구축 후, 인천-개성 간 지속가능한 비료협력 사업(개성공단 내 인천시의 비료공장 건립 및 북한의 노동력 활용, 비료 생산)을 제시할 수 있음.
 - 개성시 및 주변 황해남도의 지리적 요건을 바탕으로 농업은 향후 지속적으로 강조될 것이며, 순천린비료공장과 같은 비료공장이 개성시에 반드시 필요할 것으로 사료됨.
 - 현재는 대북 합작사업 및 벌크캐쉬의 대북 송금이 유엔 안보리 대북제재 대상이므로 그나마 가능성 있는 대안으로서 개성공업지구 내 토목건설이 완료된 부지를 인천시가 임대하여 국제사회와의 공동투자를 통해 비료공장을 건립하고, 북한은 노동력을 제공 후 현금이 아닌 현물(비료)을 받아가며, 공장에서 생산하는 모든 생산물은 다시 인천으로 회수하여 인천항을 통한 제3국 수출을 모색할 수 있음.

● 유엔 안보리 대북제재 下 산림병충해 및 산림 교류의 가능성 모색

- 인천시와 맞닿아 있는 연안군, 배천군, 개성특별시 간 지역 산림병충해 및 산림 교류협력 필요
- 2018년 9월 19일 남북 정상은 <평양공동선언>을 통해 남북 환경협력과 산림분야 우선적 협력을 약속
- 역사적으로 남북 산림병충해협력은 2차례 있었음.
- 북한은 2007년 3월 북한 내 산림 송충이 피해가 확대되어 FAO에 병충해 방제 지원을 요청하였으며, 2007년 7월 24일~28일 평양 인근(중화군 마장면)에서 나무넓적잎벌에 대한 공동시범 방제사업을 실시
- 2018년 7월 남북은 산림병해충 방제에 상호 협력하기로 회담을 실시하였으며, 2018년 11월 북한에 소나무재선충병 방제약품 50톤 전달과 남측 전문가가 북측 관계자에게 소나무재선충병 예방나무주사 방법 전달 및 개성시 왕건 왕릉 주변 소나무림 공동방제를 실시
- 북한은 2016년 6월부터 산림병해충 예방을 위한 연구를 지속하면서 기상병충해예보체계(2019.8.15.)를 도입하고, 기상수문국과 협력하여 실시간 예보체계 시스템을 구축
- 북한은 김일성, 김정일 시기 ‘치산치수’ 정책을 통해 북한의 산림관리를 지속해 오다가 김정은 시기 들어와 국토관리사업을 통한 치산치수 정책으로 이행하였음.
- 2020년 태풍과 장마로 인한 대규모 자연재해가 발생하자 김정은은 ‘치산치수’를 전면으로 내세워 환경보호와 산림정책을 중요한 국가 정책으로 선포하고 법령을 정리하여 강조하기 시작하였음.
- 북한은 주요 산림자원과 세계문화유산 관리에 심혈을 기울이면서 개성시 다수의 세계문화유산을 보호하고 관광자원으로 홍보하려 함.
- 산림청은 남북산림병해충 예찰과 진단, 공동방제 및 묘목생산, 남북산림복구를 위해 파주 남북산림협력센터를 건립하고, 철원 남북산림협력센터 건설 중임.
- 인천시는 산림청과 협업하여 교동도에 남북산림협력센터를 건립하고, 교동도와 개성시, 연안군, 배천군 간 지역 산림, 병충해, 환경보호 연구와 관리 협력을 모색할 수 있음.
- 인천 교동도는 파주, 철원과 다른 바닷가를 접하는 지역으로 소나무병해충과 산림토양 등에 관한 다양한 남북 공동연구가 필요하며, 교동도는 6.25전쟁 이후 개성시 및 황해남북도 실향민

들이 많이 내려와 거주한 지역으로 남북주민 동질성 회복에도 유의미한 지역임.

[그림 IV-14] 인천시-개성시 교류협력 모색



(마) 북한의 SDGs 정책과 서부지구 경제개발의 연계

1) 북한의 SDGs 정책

● 북한의 VNR 제출

- 유엔 회원국들이 지속가능발전목표(SDGs)를 달성하기 위해 자국의 여건을 고려해 자체 이행계획을 유엔 경제사회이사회에 보고하는 절차, 곧 자발적 국가검토(Voluntary National Review: VNR) 제도가 있는데, 북한도 여기에 동참해 2021년 6월 첫 보고서를 제출
- 북한 VNR은 17개 목표 및 169개 세부 목표를 담고 있음.
- 여기에는 경제, 사회, 환경, 그리고 UN이 발표한 2030년 의제 이행과 관련된 방법론, SDG 이행 상황을 측정하는 232개 지표, 그리고 VNR 준비를 위한 지침서 등이 포함

● 북한 SDGs 정책 개요

- 북한은 VNR 작성을 위해 지속가능한 발전을 위한 국가 태스크포스 조직
- 박정근 부총리 겸 국가계획위원회 위원장이 작업을 총괄지휘하고 태스크포스 위원장을 겸직
- 박정근 위원장은 위 보고서 서문에서 북한 VNR의 우선 순위에 과학과 교육을 앞세우고 이어서 에너지, 농업, 물과 위생 및 환경 이슈에 관심을 표명
- 박 위원장은 북한 VNR이 SDGs 실행 과정에서 얻은 성공과 교훈, 그리고 도전 요소와 계획된 우선 활동들을 설명한다고 언급하며, 주요 장애요소로 ▲지속적인 제재와 봉쇄, ▲매년 심각한 자연재해, ▲세계보건위기의 장기화 등을 꼽음.
- VNR 결론에서 북한 정부는 북한의 SDGs 지표를 국가 상황에 적합한 글로벌 지표로 보완하고, 자력갱생 노선을 견지하는 가운데 국제사회와의 양자 및 다자간 협력 의지를 밝힘.

■ SDGs와 북한의 국가발전목표(NDGs) 사이의 연계 관계

SDGs	UN	DPRK
NDG 1: 인민 정부의 강화 및 인민제일주의 원칙 실현		
	포괄적이고 공평한 양질의 교육을 보장하고, 모두를 위한 평생학습 기회 증진	노동자 모두를 지식인재로 양성
	복원력 있는 인프라 구축, 지속 가능한 산업화 촉진 및 혁신 육성	주체사상과 현대적 기반에 근거한 국가경제 건설 및 산업기반시설의 현대화
	지속 가능한 발전을 위한 사회를 촉진하고, 모두를 위한 정의의 접근을 제공하며, 책임 있고 포괄적인 제도 구축	사회주의 체계의 강화
NDG 2: 과학 및 교육에 기반한 발전		
	포괄적이고 공평한 양질의 교육을 보장하고 모두에게 평생학습 기회를 제공	노동자 모두를 지식인재로 양성
	성 평등을 실현하고 모든 여성과 소녀의 권리 강화	성 평등과 모든 여성과 소녀의 권리 강화
	복원력 있는 인프라 구축, 지속 가능한 산업화 촉진 및 혁신 육성	주체사상과 현대적 기반에 근거한 국가경제 건설 및 산업기반시설의 현대화
	지속 가능한 소비 및 생산 패턴 보장	지속 가능한 소비 및 생산 보장
	해양, 바다, 해양 자원의 보존 및 지속적인 사용	해안과 바다 자원의 지속가능한 보존과 사용
	지속 가능한 발전을 위한 글로벌 파트너십 강화 및 활성화	우호적인 파트너십 발전
NDG 3: 자력갱생 및 지식기반 경제 건설		
	모든 형태의 가난 종식	인민생활의 향상
	기아 종식, 식량안보 달성 및 영양 개선, 지속 가능한 농업 촉진	지속가능한 농업 발전 및 자급자족의 실현
	모든 연령대의 건강한 삶 보장 및 웰빙 증진	건강한 삶을 보장하고 모두의 복지를 증진

SDGs	UN	DPRK
	포괄적이고 공평한 양질의 교육을 보장하고 모두에게 평생학습 기회를 제공	노동자 모두를 지식인재로 양성
	모두에게 물과 위생시설의 가용성 및 지속가능한 관리 보장	물과 위생시설에 대한 지속가능한 접근 보장
	모두에게 안정적이고 현대적인 에너지에 대한 접근 보장	지속가능하고 현대적인 에너지에 대한 접근 보장
	모두를 위한 지속가능한 경제 성장, 고용 및 양질의 일자리를 촉진	자립적이면서 지식기반 경제를 건설하고 일자리를 제공
	회복력있는 인프라 구축, 지속가능한 산업화 촉진 및 혁신 촉진	주체사상과 현대적 기반에 근거한 국가경제 건설 및 산업기반시설의 현대화
	국가 간 및 국가 내 불평등 감소	국가 및 사회의 주인으로서 모든 대중의 지위와 역할을 강화
	도시와 주거지를 안전하고, 복원력 있으며 지속가능하게 조성	풍요롭고 문명화된 삶을 위한 생활 조건 및 환경 보장
	지속 가능한 소비 및 생산 패턴 보장	지속 가능한 소비 및 생산 보장
	기후 변화와 기후 변화에 대응하기 위한 긴급 행동	기후 변화와 그 충격을 완화시키기 위한 대응
	해양, 바다, 해양 자원의 보존 및 지속적 사용	해안과 바다자원의 지속가능한 보존과 사용
	육상 생태계 보호 및 복원, 산림의 지속적 관리, 토지 황폐화 방지, 생물 다양성 손실 방지	산림의 지속적 관리, 토지 비옥성 복원, 생물 다양성 유지
NDG 4: 완전하게 발전한 사회주의문화 건설		
	모든 형태의 가난 종식	인민생활의 향상
	모든 연령대의 건강한 삶 보장 및 웰빙 증진	건강한 삶을 보장하고 모두의 복지를 증진
	포괄적이고 공평한 양질의 교육을 보장하고 모두에게 평생학습 기회를 제공	노동자 모두를 지식인재로 양성

SDGs	UN	DPRK
	회복력있는 인프라 구축, 지속가능한 산업화 촉진 및 혁신 촉진	주체사상과 현대적 기반에 근거한 국가경제 건설 및 산업기반시설의 현대화
	기후 변화와 기후 변화에 대응하기 위한 긴급 행동	기후 변화와 그 충격을 완화시키기 위한 대응
	해양, 바다, 해양 자원의 보존 및 지속적인 사용	해안과 바다자원의 지속가능한 보존과 사용
모든 NDGs와 공통적으로 연결된 목표		
	포괄적이고 공평한 양질의 교육을 보장하고 모두에게 평생학습 기회를 제공	노동자 모두를 지식인재로 양성
	성 평등을 실현하고 모든 여성과 소녀의 권리 강화	성 평등과 모든 여성과 소녀의 권리 강화
	회복력있는 인프라 구축, 지속가능한 산업화 촉진 및 혁신 촉진	주체사상과 현대적 기반에 근거한 국가경제 건설 및 산업기반시설의 현대화
	지속 가능한 발전을 위한 글로벌 파트너십 강화 및 활성화	우호적인 파트너십 발전

출처: 조선민주주의인민공화국 정부, 대진대 DMZ연구원 SD Korea Forum 공동번역 「북한의 유엔 SDGs 자발적 국가검토(VNR, 2021.6), pp. 10-12.

2) VNR에 나타난 북한 서부지구 발전정책

● 개요

- 북한 VNR에 서부지구 도시를 언급하고 있는데, 평양이 5개 부문의 국가개발목표(NDGs)에서 언급됨.
※ 본 연구와 관련 있는 남포는 1개, 황해남도 2개, 개성 1개 부문에서 각각 언급
- 북한은 4개의 특별자치단체(평양, 남포, 라선, 개성)가 있는데, 그중 3개 도시가 서부지구에 분포

● 평양

- [목표 1. 민생 개선] 2015~2020년 사이 미래과학자거리, 려명거리, 위성과학자거리가 최신식으로 조성되어 평양 주민(총 9,500여 가구)에게 무료로 보급
- 2021~2025 5개년 계획 동안 평양에 5만 채의 살림집을 건설 계획
- 평양기초식품공장 재건
- [목표 3. 건강 및 복지 증진] 2020년까지 건설된 보건시설 중 하나로 평양산부인과병원과 보건산소공장을 언급

- 2020년 국민에게 종합의료 서비스 제공을 목적으로 평양종합병원을 건설하기 시작
- 평양제약공장을 제약공장과 의료소모품 공장들의 현대화 사례로 언급
- [목표 4. 지식 인재] 평양사범대학은 교사들을 훈련시키기 위한 훌륭한 센터로 재건
- [목표 8. 경제 건설 및 일자리 확대] 평양시를 묘향산, 금강산과 함께 관광이 활성화된 지역으로 꼽고 있지만, 국내총생산(GDP)에서 관광수입의 비중이 낮고 관광 잠재력도 제대로 개발되지 못하고 있다고 자평
- [목표 9. 국가경제 기반 건설, 인프라 현대화] 평양사범대학은 교육기관의 모델
- 평양-개성, 평양-원산, 평양-향산, 평양-남포 간 고속도로와 교량의 기술적 환경 개선, 평양-신의주, 평양-남양 등 동해안과 서해안 국제철도 노선의 국제기준에 맞춘 현대화를 핵심 과제로 언급
- [목표 11. 문명화된 삶] 평양 전철 이용자들의 편의를 보장하기 위해 재건 중, 2021~2025년 평양에 5만 채의 살림집이 들어설 예정

● 남포

- [목표 14. 해양자원 보전] 연안 통합관리 시범지역으로 선정

● 황해남도

- [목표 1. 민생 개선] 금산포젓갈가공공장 재건
- [목표 14. 해양자원 보전] 황해남도 해안지역이 남포, 강원도 해안지역과 함께 해양보호구역으로 지정

● 개성

- [목표 11. 문명화된 삶] 개성역사유적지(2013년)를 고구려 벽화고분군(2004년)과 함께 세계문화유산에 등재되고, 둘의 역사문화 보존 관리 계획을 언급

■ 인천과 북한 서부지구 협력에의 함의

● VNR에서 북한정부가 밝히고 있는 정책 우선순위

- 북한정부 차원의 우선 정책은 과학·교육, 식량, 보건, 에너지, 환경
- 북한 서부지구 주요 도시의 발전 관심사는 ▲평양: 주택, 의료, 교육, 관광, 교통, ▲남포: 해양생태, ▲개성: 역사·관광, ▲황해남도: 수산업, 해양생태 등

● 인천의 대북 도시협력 정책에 주는 함의

- 북한정부 차원의 우선 정책 관심사들 가운데 서해평화협력지대 구상에 적용할 정책 선정이 일차 과제
- 서해평화협력지대(인천-개성-해주/강령) 구상과 관련해서는 수산업, 해양생태, 역사·관광에 주안점
 - ※ 개성공단사업 재개 및 확대는 별도 논의 필요
- 광역 서해평화협력지대(평양·남포, 황해남·북도 포함) 구상과 관련하여 평양의 관심사와 남포

조선소 현대화 포함, 종합적 고려 하의 판단이 필요

3) 북한 서부지구 경제개발과 남북협력

■ 황해남도 개발⁵⁷⁾

● 지리 및 행정

- 황해남도는 북한 남서부에 위치한 도(道)로서 북부는 대동강 하류를 경계로 남포시, 동부는 재령강과 예성강의 지류인 루천을 경계로 황해북도와 접하며, 예성강 하류를 경계로는 황해북도 와 개성, 남부·서부는 서해와 접하고 있음.
- 2008년 기준 황해남도 인구는 2,310,485명(578,280세대)으로 북한 인구의 9.9% 수준이며, 북한 10개 시/도 가운데 농어촌 인구 비율이 가장 높게 나타남.

● 주민 생활

- 2018년 발간된 UNICEF MICE 보고서에 의하면, 휴대전화기 보유 응답 비율은 평양이 89.7%로 가장 높은 반면, 황해북도(51.2%)와 황해남도(52.2%)는 10개 도 가운데 가장 낮게 조사됨.
- 국제자산지수는 하위 20%가 양강도 다음으로 많았으며, 상위 40%는 가장 적게 조사되어 황해남도가 북한에서 가장 빈곤한 지역으로 분석됨.
- 황해남도는 인천과 접경지역이면서 농어촌 인구 비율이 가장 높은 지역이라는 점을 고려할 때 도시와 농촌, 평양과 지역 간 빈부격차에서 가장 빈곤한 지역으로 조사
- 개성시(36.0%), 남포시(33.3%)의 산림황폐율이 가장 높았으며, 황해남도는 북한 전체 산림황폐율 17.9%보다 낮은 14.6% 기록

● 산업 현황

- 주민들 대다수는 농·수산업에 종사하며 해주시를 중심으로 기계금속 공업 발달
- 농경지는 황해남도 면적의 41.4%로서 이중 논이 47.9%, 밭은 36.8%, 과수밭은 11.2%, 뽕밭이 1.4%를 차지하나 황해남도 연안 지역 간석지 개발로 농경지 면적이 증가했을 것으로 추정
- 도별 2018년 생산량과 2019년 예상 생산량을 분석(2018/19년)한 결과 주작물인 벼와 계절작물인 옥수수, 콩 모두 수확량이 감소했는데, 가장 넓은 농경지가 있는 황해남도는 2017/18년과 비교해 가장 큰 생산 감소량을 기록
- 2019년과 2020년 연속으로 자연재해 피해를 입은 황해남도는 관수설비 확보, 양수시설 설치, 지하저수지 건설 등 물 확보를 위한 지역별, 생산단위별 대책을 시행
- 황해남도에는 넓은 갯벌이 분포되어 있어 바스레기(바지락)를 비롯해 다양한 조개류가 서식하고 있으며, 과거 2010년 5.24 조치 이전까지 남북수산물 교류에서 중요한 품목이 황해남도 지역의 조개류였음.
- 2018년 기준 연안습지가 인천 면적 728㎢보다 넓게 분포

57) 국토지리정보원(2016), pp. 717-718; 남근우(2020), pp. 61, 63, 66, 78, 82, 89.

■ 서부지구 경제개발구

● 개괄

- 북한의 경제개발구 유형은 복합형경제개발구, 수출가공구, 관광개발구 등으로 분류
- 북한 서부지구의 경제개발구로 ▲복합형경제개발구는 강령국제녹색시범구, ▲수출가공구는 송림수출가공구, 남포시 와우도수출가공구, 진도수출가공구, ▲관광개발구는 신평관광개발구가 있음.
- 위 서부지구 경제개발구는 다시 ▲ 중앙급경제개발구에 강령국제녹색시범구, 진도수출가공구가 속하고, ▲ 지방급경제개발구에는 신평관광개발구, 송림수출가공구, 와우도수출가공구가 속함 (남근우 2020, 93).

[그림 IV-15] 강령국제녹색시범구의 위치와 구획도



출처: 조선록색위업연구개발협회(2017).

● 강령국제녹색시범구⁵⁸⁾

- 황해남도 강령군에 위치하고 있으며, 개발면적은 3.5km²이고 계획 총면적은 1.03억m²(개성공단 전체면적의 1.5배)으로 알려져 있음.
- 북한은 「생물다양성협약」과 「기후협약」 체결국으로서 환경문제를 해결한다는 취지 하에 동 시범구를 약 500km² 면적의 황해남도 강령군 전체로 확대하여 '국제록색시범지대'로 꾸릴 계획임 (조선록색위업연구개발협회 2017).
- 지리 및 교통 이점과 다양한 산업 인프라, 녹색산업 추세 등을 활용 반영해 북한 최대의 국제 복합개발도시를 지향
- 500억 달러 외자 유치, 70만 명 일자리 창출, 100억 달러 재정수입 등을 목표로 단계별 개발을 시도
- 5대 지구 개발계획을 보면 강령지구의 추진 산업도 알 수 있는데, ▲농수산업생태시범구 ▲금융상업개발구 ▲관광레저개발구 ▲항만물류경제구 ▲첨단과학기술개발구 등으로 우선 주요 업종은 녹색상업기술연구개발, 유기농산물 및 수산물 가공
- 해주항과 인접하고 있으며, 해상수송조건이 유리하고 철도와 도로가 평양과 해주, 남포와 연결되어 있음.
- 수산자원이 풍부하고 양식에 유리한 해양조건과 생태조건을 이용한 메탄가스 등 자연에너지 환

58) 차명철(2018), p. 17; “황해남도 강령군을 국제록색시범지대로 개발하기 위한 사업 추진,” 『조선중앙통신』, 2016.12.9.; 남근우(2020), p. 94.

- 경보호기술, 녹색 산업기술 연구보급기지 건설 등 계획
- 강령국제녹색시범구를 대외적으로 홍보⁵⁹⁾하고 있음에도 불구하고 별다른 발전이나 개발 동향은 나타나지 않고 있으며, 철새보호구 관련 동향⁶⁰⁾과 대규모 수해 피해 및 복구 공사⁶¹⁾, 은정차음료공장건설⁶²⁾, 산열매나무모 생산을 확대⁶³⁾하고 있음.

[그림 IV-16] 강령국제녹색시범지대 개발(안)



출처: 「통일뉴스」 2016.12.10.

- 진도수출가공구(차명철 2018, 19)
 - 남포시 와우도구역에 위치하고 있으며, 면적은 1.37㎢, 업종은 원료, 자재, 부속품을 수입하여 현대적인 기계, 전기, 전자, 경공업 및 화학제품들을 생산수출하는 보세가공무역임.
 - 중국과 동남아시아로 나아가는 대외무역항구인 남포항이 있으며, 전통적으로 기계, 전자, 경공업부문이 발달, 평양시와 남포시가 지리적 근접
 - 가공수출무역과 보세무역 활성화
 - 진도수출가공구를 대외적으로 홍보하고 있으나, 유엔안보리 대북제재로 인하여 별다른 움직임은 나타나지 않고 있음.
- 신평관광개발구(남근우 2020, 98)
 - 신평금강으로 불리는 신평군 평화리 일대 8.1㎢ 구역으로 2013년 지정
 - 평양-원산고속도가 인접해 있으며 남강 및 아호비령산줄기의 만년산 기슭에 위치

59) “공화국정부는 경제개발구에서 하부구조건설에 투자하거나 첨단과학기술제품, 세계적인 경쟁력을 가진 상품을 생산하려는 기업,투자자들에게는 토지리용,세금납부 등에서 특혜를 주도록 하는 조치를 취하였다.” 『조선중앙통신』, 2019.9.27.

60) “강령철새보호구에 연평균 1만 2,000마리정도 물새 날아오는 것 관찰,” 『조선중앙통신』, 2018.9.14.

61) “조선로동당 중앙위원회 일군들 황해남도의 농업근로자들과 함께 태풍피해복구전투 힘있게 전개,” 『조선중앙통신』, 2020.8.30.

62) “은정차음료를 많이 생산하여 인민생활향상과 차문화발전에 이바지할 수 있게 된다.” 『조선중앙통신』, 2020.7.24.

63) “수천정보의 산열매나무림 새로 조성,” 『조선중앙통신』, 2021.4.29.

- 관광휴양사업 소재로 폭포(구룡폭포, 비단폭포, 금강폭포 등), 계곡(옥류동계곡 등), 문화재(문성진성, 달해산성, 팔송정 등) 등 명승지 72개소
- 일대 14개 다리 및 참관다리 등을 준공하고, 50년 토지 임대와 특수경제지대에 준하는 특혜(기업소득세 14%, 특혜 관세)를 제공하며 추진 중이지만 활성화되고 있지는 못함.

● 와우도수출가공구(차명철 2018, 36)

- 남포시 와우도구역에 위치하고 있으며, 면적은 1.5km², 업종은 선진적인 개발 및 운영방식이 도입된 수출지향형 가공조립업임.
- 서해와 대동강이 합쳐지는 서해갑문구역으로 철도, 도로를 비롯한 교통조건이 발달하였으며, 선진적인 개발 및 운영방식을 도입하여 수출지향형가공조립업으로 발전 계획
- 금융, 관광, 부동산, 식료가공업을 결합한 종합적인 경제개발구 건설
- 와우도수출가공구를 대외적으로 홍보하고 있으나, 코로나19로 인하여 별다른 발전이나 개발 동향은 나타나지 않고 있음.
- 와우도 지역의 신속한 물류수송을 위해 자동차 수송선이 건조되어 배치되었고,⁶⁴⁾ 산림복구가 진행되었으며,⁶⁵⁾ 태양열을 활용한 자라양식장⁶⁶⁾ 등이 건설 및 운영되고 있음.

● 송림수출가공구(차명철 2018, 38)

- 황해북도 송림시에 위치하고 있으며, 면적은 2km², 업종은 수출가공업, 창고보관업, 화물운송업임.
- 대동강을 중심으로 남포시 대안구역과 평양시 강남군과 근접하며, 개발구지역으로부터 7.5km 떨어진 곳에 송림항이 있음.
- 수출가공업, 창고보관업, 화물운송업을 기본으로 하는 집약형수출가공구로 건설계획.
- 송림항, 남포항을 통해 들어오는 수입원자재를 송림시 내 공장, 기업소들을 이용한 수출임가공하여 수출을 전문하는 개발구로 활용
- 송림수출가공구를 대외적으로 홍보하고 있으나, 유엔안보리 대북제재와 코로나19로 인하여 별다른 발전이나 개발 동향은 나타나지 않음.
- 송림은하피복공장 작동⁶⁷⁾과 황해제철연합기업소 공사⁶⁸⁾, 송림김치공장 준공⁶⁹⁾, 토지정리를 통한 농업 확대⁷⁰⁾ 등이 진행되고 있음.

■ 인천시와 북한 경제개발구와의 협력

● 도시 협력의 시너지 효과 추구

- 인천과 북한 서부지구 도시 간의 교류협력과 더불어 서부지구 경제개발구와의 협력을 결합해 상승작용 추구
- 와우도수출가공구와 진도수출가공구는 인천-평양-남포 교류협력사업의 연장선상에서 전개 가능

64) “자동차수송선을 새로 무었다,” 『조선중앙통신』 2017.10.3.

65) “산림복구전투를 힘있게 벌려 모든 산들을 황금산, 보물산으로 전변시키자,” 『조선중앙통신』 2017.3.2.

66) “확대되고있는 자라양식업,” 『조선중앙통신』 2020.11.2.

67) “선진기술습득을 위한 노력,” 『조선중앙통신』 2018.3.23.

68) “황해제철연합기업소 내 산소전로와 산소분리기를 비롯한 주체화대상공사 완공,” 『조선중앙통신』 2018.10.1.

69) “송림김치공장 준공,” 『조선중앙통신』 2019.9.19.

70) “1,000여정보의 토지를 규격포전으로 정리,” 『조선중앙통신』 2021.5.24.

- 해양수산, 생태환경 협력 등 호혜적 협력
 - 강령국제녹색시범구를 비롯하여 북한 서부지구 경제개발구는 해양수산업과 생태환경 관련 산업에 주목한다는 공통점이 있음.
 - 수산물 가공, 자연에너지 개발, 유기농산물 가공, 철새 보호, 산림복구, 태양열을 이용한 양식장 조성 등이 좋은 예인데, 이는 인천의 관심사이기도 해 호혜적 협력이 가능
- 개발지원으로 북한주민 역량 강화
 - 황해남·북도는 강원도와 함께 북한에서 가장 낙후한 지역으로서, 근래 잇따른 자연재해의 피해도 심각해 주민들의 삶의 질 개선이 우선적인 과제
 - 식수 및 위생 개선, 종자 개량, 양식장 현대화, 교량 및 지천 정비 등 주민의 삶의 질에 직접 영향을 주는 분야에서 지식·기술 협력을 우선으로 개발지원을 전개
- 북한의 현실과 수요에 적합한 경제협력 준비
 - 북한의 개발구, 특히 인천의 1차적 경협 대상인 황해남·북도 지역은 실제 진척 상황이 매우 낮고 기본 인프라가 미비함.
 - 협력 초기 단계에는 북한의 시급한 수요를 충족하고 높은 단계로 나아가기 위해 필요한 기본 인프라 건설이 필수적임.
 - 일례로 인천의 주요한 협력 대상으로 거론되는 강령녹색시범구의 경우, 중국 자료를 통해 코로나 봉쇄 직전인 2019년 10월의 상황을 보면, 개발 인프라가 전무한 상태로 농지의 염수화가 시급한 문제로 거론됨.
 - ※ 북한의 김재룡 당시 내각총리가 2020년 4월 강령호담수화공사장을 시찰한 사실을 통해 실제 이 지역의 염수화 문제를 확인할 수 있음.
 - 북한의 최근 정책 수요를 살펴보면, VNR을 통해 식수를 비롯한 물 문제를 강조하고 사회주의 신농촌 건설을 통해 벼, 밀 등의 알곡 생산구조의 전환을 추진하고 있다는 점에서 담수화 등의 농업 인프라가 초기 경제협력의 적절한 대상이 될 수 있음.
 - 특히 인천은 서해 접경도서 등에서 담수화 설비의 건설과 운용 경험이 매우 풍부함.
 - 결론적으로 대상 지역의 시급한 수요를 반영하여 물과 전기 공급, 현재의 주요 산업인 농업에 대한 지원 등 초기 협력의 대상으로 고려해야 할 것으로 보임.

[그림 IV-17] 강령국제녹색시범구 지역의 최근 모습(2019년 10월)



출처: 중국 자료의 동영상 캡처.



주요 영역별 서해평화협력지대 실현 방안

1. 북한 서해권의 에너지 현황과 협력 방안
2. 강화 교동 평화산업단지와 통일경제특구 조성
3. 한강하구의 공동 이용
4. 남북 공동어로구역 설정 및 해양·수산 협력
5. K-배터리 산업육성을 위한 남북 광물자원 협력

1

북한 서해권의 에너지 현황과 협력 방안

(가) 북한의 에너지 수급 현황

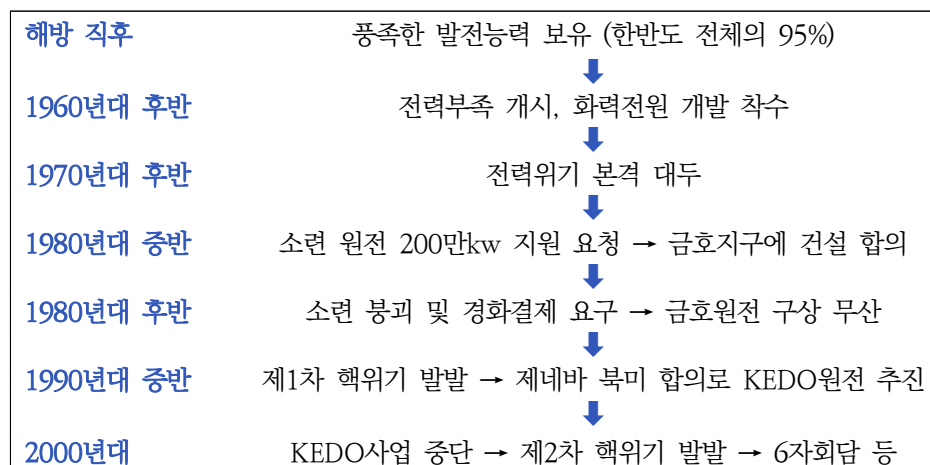
1) 북한 에너지 현황 파악의 필요성과 중요성

- 모든 산업개발의 기반이 되는 에너지
 - 전력을 포함한 에너지 산업은 철도, 항만, 도로 등 인프라와 더불어 모든 지역개발, 제조, 유통 등의 기반
- 북한의 에너지 수급이 정상화되어야만 서해권의 남북 경제협력이 가능
 - 북한에서 모든 산업의 가동률이 저조한 주요 원인은 극심한 전력 부족
 - 남북 관계 개선이 이루어지거나 인천시가 북한 서해권 지역에서의 협력 기회를 가지게 되었을 때 최우선으로 해결해야 할 분야

2) 북한의 에너지 현황

- 북한의 에너지 구조 개관
 - 북한은 일제 강점기부터 만주 침략의 전초기지로서 공업화되었으며 한반도 전체 발전 설비의 90%가 북한 지역 수력발전소의 형태로 편재
 - 수풍, 장진강, 부전강, 허천강 등의 대규모 수력발전소가 건설되었으며 해방 이전부터 에너지 다소비형 중화학공업이 자리 잡음.

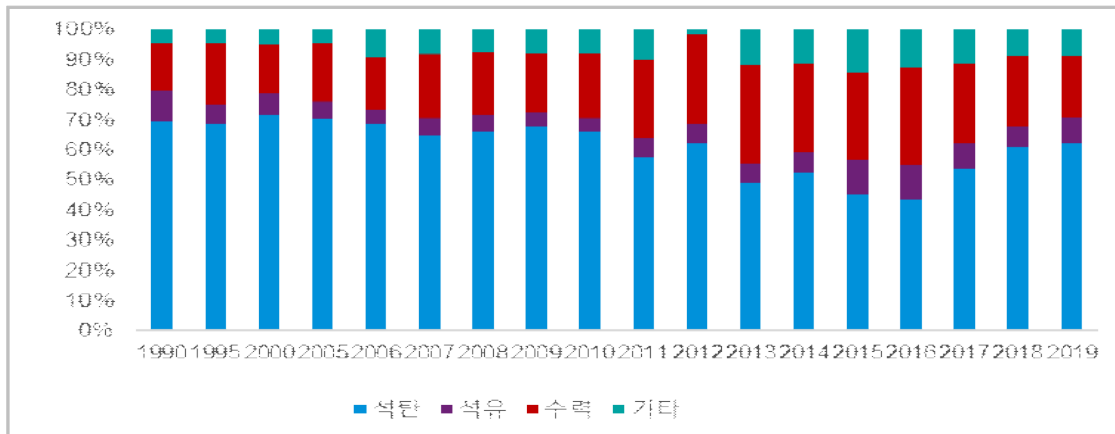
[그림 V-1] 연대별 북한의 전력 정책 전개도



출처: 윤재영(2019).

- 1970년대까지 수력 전원이 거의 100% 비중으로 비교적 풍족한 전력공급 체계 보유
- 1970년대 이후 전력 부족으로 인하여 수력과 화력이 협조하는 관점에서 화력발전소를 집중건설: 대략 수력(60%), 화력(40%)의 비율
- 1980년대 소련의 지원 및 한반도에너지개발기구(KEDO) 사업을 통하여 원자력 발전소 건설을 추진하였으나 소련 붕괴와 대외정치적 문제로 인하여 실패

[그림 V-2] 북한의 1차 에너지원별 비중



출처: 통계청.

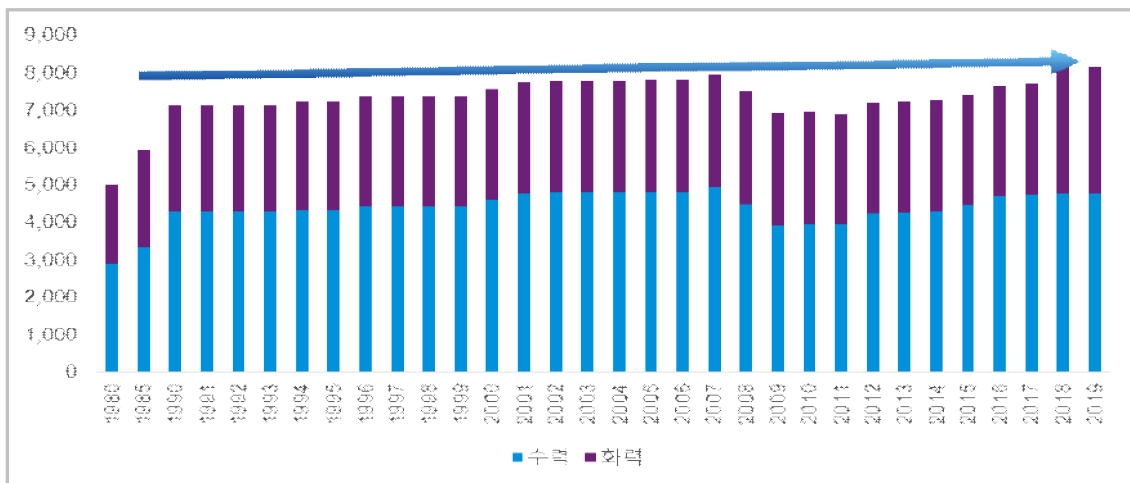
● 북한의 에너지 정책과 공급 상황

- 에너지 정책 역시 통치 이념인 주체사상, 경제정책인 자력갱생의 기초 하에 '자급도 제고'를 목표로 추진
- 필요한 에너지 자원을 해외무역을 통하여 확보하는 것이 아니라, 자체적으로 보유한 자원을 최대한 활용하는 정책
- 따라서 무역을 통해 외화를 사용해야 하는 석유의 사용을 최소화하면서 석탄과 수력 중심으로 에너지의 생산 및 소비체제 구축
- 부족한 에너지 부족분 충당을 위해 저열탄 이용기술, 증소수력 및 신재생 에너지 기술 개발 노력 계속
- 2019년 북한의 5대(석탄, 석유, 수력, 원자력, 가스) 1차 에너지 공급 규모는 1,377만 TOE (Tonnage of Oil Equivalent: 석유환산톤, 석유 1톤을 연소시킬 때 발생하는 에너지)로 남한에 비해서 약 4.5% 수준이며, 인구 1인당 1차 에너지 공급량도 남한의 9.4%에 불과한 규모
- 북한 에너지 상황의 지속적인 악화: 북한의 1990년 TOE는 2,396만이었으며 이는 당시 남한의 25.8% 수준이었음.

● 북한 전력산업의 규모와 설비

- 북한의 발전 설비 용량은 2019년 기준으로 8,150MW로 남한의 6.5% 수준에 불과
- 북한의 수력발전소는 일제 강점기에 건설된 발전소가 절반 이상으로 설비 노후도가 심각한 상황
- 화력발전소 역시 부품 수급이 원활하지 않고 석탄 열량의 저하 문제가 있어 효율성이 극히 낮은 편

[그림 V-3] 북한 발전설비 용량 추이 (단위: MW)

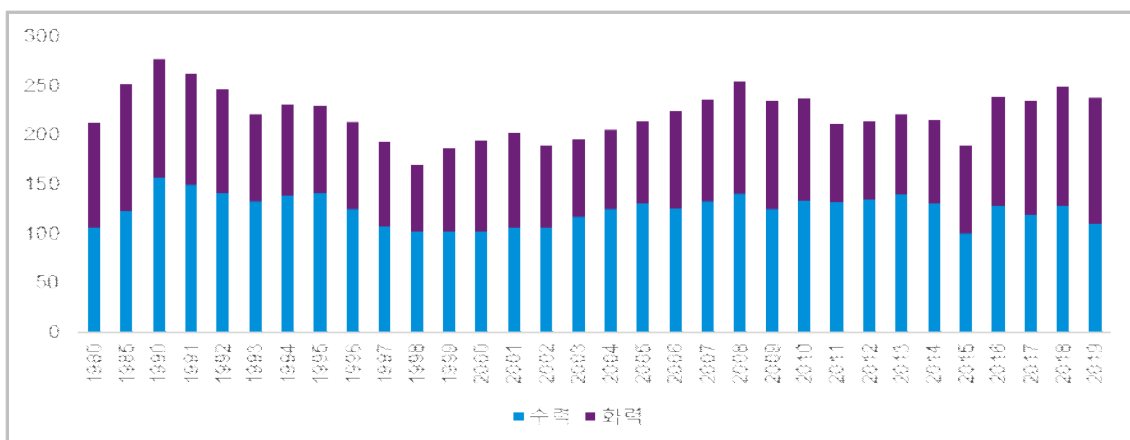


출처: 통계청.

● 북한 송전체계

- 1945년 해방 이전에 남북한은 60Hz 154kv 송전선로의 단일 계통으로 운영
- 해방 이후 남한은 서구식 전력망 운영체제를 받아들였으나 북한은 일제 강점기의 설비를 유지하고 사회주의 국가의 틀을 수용
- 북한의 장거리 송전망은 220kv와 110kv 전압으로 구성되어 있으며 소지역 내 단거리 송전은 66kv계통을 사용
- 대부분 지역이 220kv 송전망이며 함경남도와 함경북도 일부에만 110kv 계통을 사용

[그림 V-4] 북한 발전량 추이 (단위: 억kWh)



출처: 통계청.

● 북한 북부와 동부지역에 주로 분포하는 수력발전 시설

- 2015년말 현재 존재가 확인된 대형 수·화력 발전소는 총 68개이며, 2000년대 초·중반에 집중적으로 건설된 중소형 발전소들을 감안할 때, 약 1,180여 개의 발전소가 존재하는 것으로 추정
- 북한의 수력발전소는 대부분 북한의 북부지역과 동부지역에 분포
- 북부 중국 접경지역은 중국과 공동으로 전력을 생산/배분, 동북 지역은 유역 변경식 설비가 주종

[표 V-1] 북한의 주요 발전소 현황 (단위: 만KW)

구분	수력(61개)				화력(7개)			
	발전소명	소재지	설비용량	발전형식	발전소명	소재지	설비용량	발전형식
동부 (38)	서두수 1-3호	함북 청진	51.0	유역변경식	선봉	함북 선봉	20.0	공장화력
	허천강1-4호	함남 허천	33.5	유역변경식	청진	함북 청진	15.0	열병합
	장진강1-5호	함남 영광	34.7	유역변경식				
	부전강1-6호	함남 신흥	20.4	유역변경식				
	부령1-4호	함북 부령	3.2	유역변경식				
	통천1-4호	강원 통천	1.7	유역변경식				
	내중리	양강 김형직	1.2	유역변경식				
	어랑천1-2호	함북 어랑	8.5	댐식				
	삼수	양강 삼수	5.0	댐식				
	안변청년1-2호	강원 안변	32.4	유역변경식				
	원산청년1-4호	강원 법동	6.0	댐식				
	백두산영웅청년1-2호	양강 백암	5.4	유역변경식				
	소계		203.0		소계		35.0	
서부 (29)	수풍	평북 삭주	80.0(40)	댐식	북창	평북 북창	160.0	복수식
	태전1-5호	평북 태천	40.0	유역변경식	평양	평양 평천	50.0	열병합
	운봉	자강 자성	40.0(20)	댐식	청천강	평남 개천	20.0	열병합
	위원	자강 위원	39.0(19.5)	유역변경식	순천	평남 순천	21.0	열병합
	희천1-2호	자강 희천	30.0	댐식	동평양	평양 낙랑	10.0	열병합
	희천3-12호	자강 희천	12.0	댐식				
	강계청년 1-3호	자강 장강	22.5	댐식				
	대동강	평남 덕천	13.5	댐식				
	영원	평남 영원	9.0	댐식				
	태평만	평북 삭주	19.0(9.5)	댐식				
	장자강	자강 만포	8.1	댐식				
	남강	평양 강동	4.5	갑문식				
	미림갑문	평양 사동	2.4	갑문식				
	봉화갑문	평양 강동	1.0	댐식				
	천마	평북 천마	1.2	유역변경식				
	예성강 1-2호, 4호	황북 토산	9.0	댐식				
	홍주	자강 강계	1.5	댐식				
	소계		243.7		소계		261.0	
	계		446.7		계		296.0	

출처: 김경원 외(2015).

(나) 북한 서해권 지역의 에너지 현황과 공급 방안

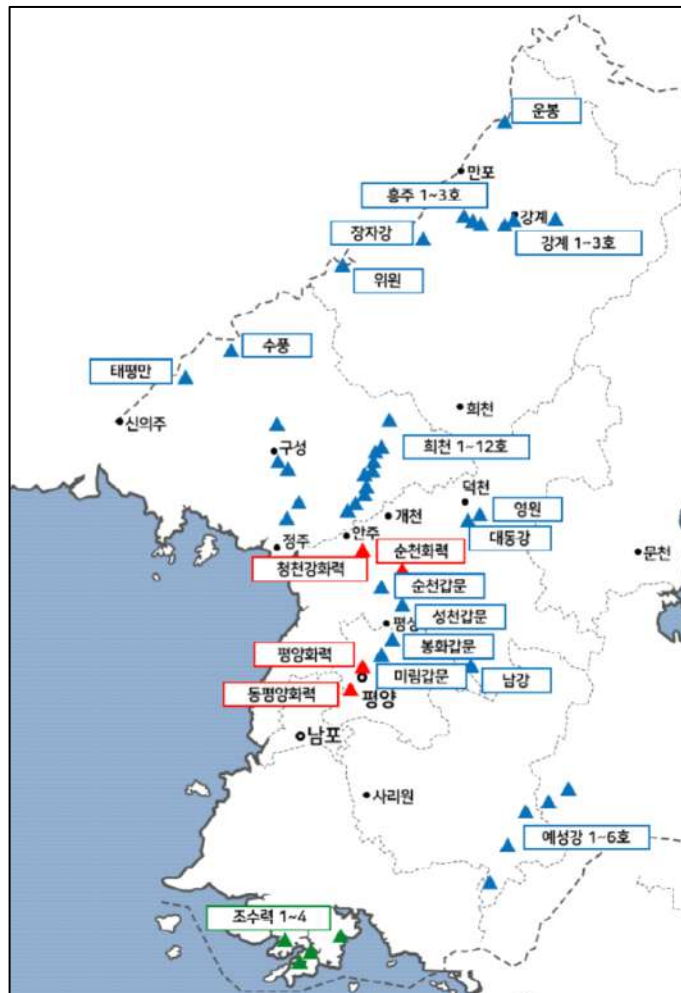
1) 북한 전역에서 가장 취약한 서해권역 전력망

● 서부 전력망 발전 현황

- 황해남도과 황해북도 지역에는 화력 설비가 없고 황해남도에는 수력 설비도 없는 상황
- 특히 급전 우선 대상 시설이 적게 분포해 있는 황해남도에는 전력 급전 순위도 불리한 편

[그림 V-5] 북한 서부지역 송전계통 현황

▲ 화력 ▲ 수력 ▲ 조수력



※ 조수력은 예상 입지를 표시한 것임.

[표 V-2] 북한 서부 송전계통과 연계 발전소 현황

구분	서부 송전계통
화력발전	평양, 동평양, 순천, 청천강
수력발전	대동강, 남강, 수봉 등

● 황해도 지역 변전소도 북한 도별 평균 이하

- 황해도 지역 변전소는 66kV, 220kV 규모 위주로 운영
- 황해남도 220kV 2개, 66kV 112개, 황해북도 220kV 2개, 66kV 72개
- 북한 도별로 평균 220kV 3.9개, 66kV 120개에 비해 변전소도 부족한 상황

[표 V-3] 북한 도별 변전소 현황(단위: 개)

구분	220kV 변전소	110kV 변전소	154kV 변전소	66kV 변전소
황해남도	2	0	0	112
황해북도	2	0	1	72
강원도	2	0	0	83
평양시	5	0	0	159
평안남도	9	0	0	234
평안북도	7	0	0	143
자강도	4	0	0	79
함경남도	6	13	0	128
함경북도	2	18	0	120
양강도	0	0	0	79
합계	39	31	1	1,209

● 황해도 지역은 급전 순위도 낮은 편

- 북한의 경우 전력법 제67조에 따라 급전 순위 시행
- 특급, 1급, 2급 시설이 주요 선순위 급전 대상인데 서해권역은 해당 시설이 상대적으로 적은 편
- 따라서 급전 순위가 낮은 문제로 인하여 전력 공급 여건 개선이 이루어지기 쉽지 않은 편

● 인천시와 인접한 황해도 지역 협력 시 에너지 문제가 크게 대두될 가능성

- 기존 북한의 전력공급 관련해서는 기대할 부분이 거의 없는 상황으로 보이며 특히 인천과 인접한 서해권 지역은 그중에서도 더 어려운 편
- 전력공급 안정화 없이 지속적이고 안정적인 협력은 사실상 불가능하기 때문에 전력 공급 대책 선행 필요

● 서해권 지역 에너지 공급 방안은 사실상 두가지 선택지만이 존재

- ① 남한에서 에너지를 직송하거나, ② 신규 발전소 건설을 통한 권역 내 에너지 공급의 두 가지 방안
- 우선 남한에서 에너지를 직송하는 방식은 개성공단에서 선택했던 방식으로 유사한 방법으로 고려해 볼 필요

[표 V-4] 북한의 급전 순위 분류와 서해권역 여건 분석

부하등급	공급처	현황	서해권역 여건
특급	<ul style="list-style-type: none"> ○최고통치자 관련 수요 ○김일성, 김정일 동상 우상화 선전물 ○노동당 청사 등 특수기관 	<ul style="list-style-type: none"> ○기본 공급선로 설치 ○정전 대비 자체 예비발전기 설치 	<ul style="list-style-type: none"> ○기관, 시설 등이 많지 않아 타 지역 대비 특급부하가 적을 가능성 높음.
1급	<ul style="list-style-type: none"> ○국가안전보위부 ○인민보안서 ○군수공장, 제철소 ○광산, 병원(수술실 및 응급실), 우체국 	<ul style="list-style-type: none"> ○지하 군수시설 ○전략물자 저장 창고 ○병원 등 연속공정 필요 기관 	<ul style="list-style-type: none"> ○대상 기관, 기업소 등이 타 지역 대비 적을 가능성이 높음.
2급	<ul style="list-style-type: none"> ○일반 산업시설 	<ul style="list-style-type: none"> ○매년 사용 한도 할당 ○교차생산조직 통해 3교대 활동 	<ul style="list-style-type: none"> ○타 지역 대비 산업시설이 적을 가능성이 높음.
3급	<ul style="list-style-type: none"> ○가정용 시설 	<ul style="list-style-type: none"> ○하루 2~3시간 공급 ○전압이 낮아 대부분 변압기 이용 	<ul style="list-style-type: none"> ○권역 내 대도시가 적어 가구 수가 적은 편임.

2) 서해권 지역 에너지 공급 방안 1: 남측에서 직송(개성공단 방식 참고)

- 개성공단에서의 에너지 비중은 전력이 51.7%로 압도적(2012년 기준)
 - 전력 51.7%, LPG 27.5%, 유류 17.4%, 열(증기) 1.7%, LNG 1.7%
- 개성공단 전력공급은 우리 문산 변전소에서 개성공단으로 직송하는 방식
 - 전력이 공급되기 이전에는 발전기를 통해 전력을 자체생산하였는데, 전력 공급의 안정성과 전기품질 문제 다수 발생
 - 초기 시범단지 전력공급은 남한 측 문산변전소에서 개성공단까지 약 200개의 전주를 이용(22.9kV, 1만 5천kW)
 - 추후 개성공단 1단계 구역에 대한 전력공급은 문산변전소에서 개성공단 내 평화변전소까지 16km(남한 10.5km, 북한 5.5km)구간에 송전철탑 48기(남한 33기, 북한 15기)를 설치, 154kV의 전기를 공급

개성공단 전력공급 역사

- 2004년 9월 30일 남한 구간(15km)의 배전선로 공사를 완료, 북한 측 배전선로 공사 2005년 1월 24일부터 시작
- 2004년 12월 3일, 한국전력과 북한 측 간 「개성공업지구 전력공급에 관한 합의서」 체결
- 2005년 3월 16일 신원에벤에셀 1공장을 시작으로 시범단지 전력 공급
- 2006년 4월 1일 개성공단 내 '평화변전소' 착공
- 2006년 12월 12일 남북 간 송전선로 연결, 2007년 5월 송전 시작
- 2007년 6월 21일 평화변전소 준공(10만 kW 규모)

[그림 V-6] 개성공단 최초 전기 송전 공급(2005년 3월 16일)



[그림 V-7] 개성공단 평화변전소 전경



- 개성공단 평화변전소에서 서해권 지역으로의 전기 공급은 쉽지 않음.
 - 문산 변전소(154kV)의 용량 및 송전 여력 부족
 - 개성공단이 2단계, 3단계로 진행되어야 변전소 용량이 충분히 확장될 수 있는데 이러한 개성공단 확대 계획 실행 시기 및 가능성 타진이 어려운 측면
 - 따라서 서해권 지역에 송변전설비를 새롭게 건설하여 남한 전력을 송전하는 방법 강구 필요

[표 V-5] 개성공단 단계별 전력공급 방안

	1단계	2단계	3단계	확장	개성 시내	총계
면적	3.3km ² (100만평)	8.3km ² (250만평)	18.2km ² (550만평)	23.1km ² (700만평)	13.2km ² (400만평)	66.1km ² (2000만평)
예상부하	162MW	400MW	400MW 초과	-	-	-
설비증설	#3,4M.Tr 추가건설	154kV변전소 2개 추가건설	345kV 변전소 건설	-	-	-

2) 서해권 지역 에너지 공급 방안 2: 발전소 건설 및 전력 수급

- 최근 서해권 지역의 발전소 건설은 중단되거나 철회된 상황
 - 부분적으로 가동되었던 남포 화력발전소가 2011년 철회
 - 평양 남동쪽 강동지역에 2010년부터 발전소 건설을 추진하였으나 2013년 이후 중단된 채로 방치
- 조력발전(해주지역) 또는 열병합 발전(남북협력지구 인근) 등 고려
 - 해주 지역은 조력발전소 건설하기에 적절한 것으로 알려져 있음.
 - 열병합 발전의 경우 안정적이고 저렴한 전기를 공급할 수 있는 방안으로 발전소 건설 시간 및 비용이 적게 드는 장점
- 해주만 지역에 조력 발전 건설 가능성
 - 해주만 지역은 세계적으로도 유망한 조력발전소 건설 후보지로 알려짐
- 해주만 지역에 열병합발전소 건설 가능성
 - 연료 및 용수 공급 적합성을 고려하여 해주만 지역에 열병합발전소 건설이 가능

[표 V-6] 세계 조력발전 지역과 해주만의 비교

발전소명	시화 (한국)	랑스 (프랑스)	아나폴리스 (캐나다)	장샤 (중국)	해주 (북한)
최대조차(m)	7.8	13.5	8.7	8.39	8.0
용량(MW)	250	240	20	3.2	508
준공년도	2018	1966	1984	1985	-
연간발전량(GWh)	552.7	544	50	6.0	920
발전방식	단류식	복류식 양수가능	단류식	복류식	단류식

(다) 인천시의 대북 협력 계획에 에너지 공급 관련 정책 포함 필요

1) 에너지 공급 없이는 장기적인 협력 프로젝트는 불가능

- 북한 지역의 심각한 에너지 문제와 그 중 서해권의 에너지 문제가 더 심각함을 인지한 계획 수립 필요
 - 서해권 지역은 인근에 발전소 등 현황 에너지 수급도 어렵고 급전 순위에서도 밀리는 가장 에너지 문제가 취약한 곳

- 서해권 지역은 남북 접경에서 멀지 않은 지역이기 때문에 개성공단에서 에너지를 공급했던 방식을 최우선으로 고려할 수 있음.
 - 개발 가능지역에 변전소를 건설하고 남한에서 전기를 끌어서 쓰는 방안에 대해 고려
- 해주 지역은 발전소를 건설하기에 적합한 지역으로 발전시설을 건설하는 방안에 대해서 고려해 볼 필요성이 있음.
 - 해주 지역은 조력발전을 하기에 괜찮은 환경으로 알려져 있음.
 - 해주만 지역은 연료공급과 냉각수 사용이 용이하기 때문에 효율성이 높은 열병합 발전 등을 고려해볼 수 있는 곳

2) 추후 민관협력, 수익모델, 북한에 에너지 공급 방안 등 고려한 세부 계획 필요

- 북한 지역에서의 적절한 수익모델, 남북협력기금 사용 등에 대한 적절한 고려가 필요
- 민관협력을 통한 사업모델도 고려해 볼 필요가 있으며 특히, 남북협력지구가 아닌 북한 인근 지역에서의 에너지 공급 요구 가능성도 있으므로 고려할 필요성
- 서해권 남북 교류협력을 위한 기본 인프라 조성의 필요성
 - 교동 평화산업단지의 궁극적 목적이 북한과 연계된 남북 경제공동체 건설인 만큼 조성 과정에서 대응 지역인 북한의 해주, 황해남도의 에너지 수요를 사전에 반영할 필요가 있음.
 - 산업단지 조성 등을 위해서는 전력, 물 공급 등 기본 인프라가 필수적임.
 - 현재 황해남도의 상황을 볼 때, 전력 등의 기본 인프라 공급을 초기 협력을 위한 유인 정책으로 활용 가능

2

교동 평화산업단지 조성 and 서해 평화경제특구 구상

(가) 강화 교동 평화산업단지와 서해 평화경제특구 개요

1) 서해 평화경제특구 구상

● 개성공단 건설과 남북 공동 경제특구 구상

- 2004년 개성공단의 건설이 완료된 이후, 개성공단을 연계하여 남북 공동의 경제특구를 확장하는 다양한 구상이 제기되었음.
- 일례로 파주시가 2005년부터 개성공단과 연계된 통일경제특구 구상을 제기하면서 2006년 2월 '통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률(안)'이라는 통일경제특구법이 발의되었음.
- 개성공단과 인접한 서해 접경 지역을 배경으로 다양한 논의가 전개됨.

● 2007년 10.4 남북공동선언과 경제특구건설 합의

- 서해평화협력특별지대 설치에 따른 구체적 사업내용으로 경제특구건설을 포함
- 뒤이은 남북총리회담, 남북국방장관회담 등을 통해서 해주지역에 경제협력특별구역(해주경제특구)을 건설하고 개성공단과 연계, 특구의 해상물동량 처리를 위해 해주항 활용, 특구에 대한 법률과 제도 협의 등으로 구체화
- 2008년 내에 사업계획 협의 확정과 2008년 1월말 해주지역 공동조사 등을 합의하였으나, 이명박 정부 출범 이후 대북정책 재검토로 중단

● 2018년 9월 평양공동선언

- 2007년 남북공동선언의 내용을 계승하여 서해경제공동특구 조성을 합의에 포함

● 남북의 공동 경제특구 구상과 인천

- 수도권 및 개성공단에 인접한 인천은 개성공단 연계에 기반한 초기 구상에서부터 남북 공동 경제특구의 핵심지역으로 논의됨.
- 2007년 서해평화협력특별지대 구상의 서해공동경제특별구역으로 인천, 강화, 파주, 개성, 해주 등을 잇는 지역이 제안됨.
- 인천시가 강화 교동의 평화산업단지 조성, 인천-개성-해주를 잇는 서해남북평화도로 건설 등을 통해 남북의 공동 경제특구 실현을 위한 논의를 선도함.

● 평화산업단지 조성 and 서해 평화경제특구 구상의 병행 추진이 필요

- 현재 통일경제특구법 제정을 통한 강화 교동 평화산업단지는 산업단지 조성에 한정된 사업으로 추진되고 있음.
- 민선7기 인천광역시의 공약사항인 평화산업단지 조성의 궁극적인 목적은 '남북공동 이익에 기초한 남북경제공동체의 협력기반'을 조성하는 것임(인천광역시 2021, 304).

- 이런 점에서 산업단지 조성의 별도로 서해남북평화도로 건설, 해주경제특구 조성, 관련 제도와 인프라 정비에 포함된 종합적 구상이 함께 병행되어야 함.
- 현재 '통일경제특구'라는 명칭이 남측에 한정된 산업단지 조성에 사용되는 만큼 서해평화협력지대 개념에 근거하여 남북을 포괄하는 경제공동체를 추진한다는 구상에 대해서는 '서해 평화 경제특구' 등 별도의 명칭 사용이 타당할 것으로 사료됨.

2) 강화 교동 평화산업단지의 추진 경과

- 인천광역시 민선5기(2010~2014년) 주요 공약사업으로 채택하여 추진
 - 남북 간 완충지대를 건설하고 서해평화협력특별지대 및 해주경제특구와 연계하기 위한 최적의 입지로서 강화 교동에 평화산업단지 추진
- 2011년 인천발전연구원(현 인천연구원)이 〈인천 강화 교동평화산업단지 기본구상에 관한 연구〉 용역 수행(강승호 2011)
 - 개성공단의 수출시장 제한 회피, 가공 위주의 개성공단을 무역에서 강점을 가진 인천경제자유구역과 결합하여 산업간 보완 효과 발휘, 북한이 시장경제를 학습하는 남북통상구 역할 등을 중심으로 평화산업단지의 필요성을 제기
 - 물류·금융·연구 중심의 인천, 물류·제조 중심의 해주, 제조·관광 중심의 개성이 결합된 인천-개성-해주 3각 산업벨트를 중장기 구상으로 제안
 - 평화산업단지 구상을 해주공단의 설립 이전과 이후로 구분하여 사고해야 한다는 점과 북측 상품이 한국시장에서 유통되는 남북통상구 역할을 제안
- 2013년 대외경제정책연구원이 〈강화교동 평화산업단지 조성 추진방안 연구〉 용역 수행(대외경제정책연구원 2013)
 - 개성공단의 생산제품이 원산지 규정에 따라 수출에 제약을 받는다는 점에서 우리 영토 내에 남측의 토지, 자본과 북측 노동력을 결합하는 산업단지를 조성하여 남북 경협 제품의 수출시장의 제한 요건을 회피
 - 홍콩-선전, 진먼, 북중 호시무역구 등을 사례로 삼아 남북의 교류통상구로 조성하여 다양한 분야의 교류협력과 북한 기업의 학습을 촉진
 - 3km² 산업단지 조성에 총 사업비 5,937억 원 추산
- 남북관계 경색으로 사실상 추진 중단
 - 특히 선행 모델이라고 할 수 있는 개성공단이 2013년 폐쇄와 재개를 거쳐 2016년 2월 전면 중단됨.
- 문재인 정부의 인천 지역공약이자 민선7기 인천시의 공약으로 추진
- 현재의 산업단지 추진 개요
 - 위치: 강화군 교동면 북단 일부 지역

- 사업규모: 3.45km² (3,450,000m²)
- 사업비 추정: 약 9,355억 원
- 조성사업의 단계: 1단계 통일경제특별구역법 제정 → 2단계 산업단지 입지타당성 용역, 산업단지계획(산업단지 지정 및 실시계획) 수립 용역 → 3단계 산업단지 조성 및 관리
- 현재 국회의 통일경제특구법 입법 과정에서는 북측 근로자 파견을 제외됨.
- 향후 새로운 입법과 남북 합의를 통해 북한 근로자를 활용하더라도 남측 기준의 인건비 지급으로 개성공단과 같은 비용 절감이 발생하지 않는다는 점에 주의해야 함.

[그림 V-8] 교동과 평화산업단지의 위치



출처: 강화군청 홈페이지; 인천시.

(나) 강화 교동의 입지 여건

● 교동면의 일반 현황

- 유인도인 교동도와 무인도인 당산(말탄포구앞), 상여바위로 구성
- 면적: 47.17km² (강화군 면적 411.41km²의 11.5%)
- 인구: 2020년 기준 2,901명 (강화군 69,203명의 4.2%)
- 65세 이상 고령 인구가 약 43%를 차지

● 교동의 지리적 입지

- 황해남도 연안군과의 해상 최단거리가 3km 남짓에 불과하며, 해주경제특구 예상 지역과는 직선 거리로 약 20km, 개성공단과는 약 30km, 강령 국제녹색시범구까지는 약 65km 거리에 위치함.
- 해주경제특구가 실현될 경우, 연안군과의 연륙교 건설을 통해 남북 연결이 용이
- 육로의 접근성은 2014년 7월 교동대교의 완공으로 개선되었으나, 여전히 강화도를 거쳐야 한다는 점에서 미비함.
- 서해남북평화도로(영종~신도~강화~개성~해주) 구상의 일부로서 2021년 10월 착공된 영종~신도 구간(3.2km)이 2025년 완공되고, 추가로 신도~강화(11.4km) 구간이 건설된다면 평화산업

단지의 접근성이 대폭 개선될 수 있을 것임.

- 향후 서해 평화경제특구 실현을 위한 북측 해주경제특구와의 연계와 접근성 향상은 추가적으로 강화와 해주를 연결하는 교량이 필요함.

※ 영종~강화 구간은 2021년 고시된 국토교통부 '제2차 국가도로망종합계획(2021~2023년)', 동 계획의 하위 계획인 '제5차 국토·국지도 건설계획(2021~2025년)'에 반영되지 못했음.

- 교동면이 속한 강화군은 「접경지역 지원 특별법」에 따른 접경지역이며, 교동도는 전 지역이 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따른 군사기지 및 군사시설 보호구역에 해당됨.

[그림 V-9] 서해남북평화도로 노선도



출처: 인천시.

[그림 V-10] 강화군의 군사시설보호구역




출처: 강화군청 홈페이지.

● 교동의 산업별 구성

- 강화군의 지목(2019년 기준)은 임야가 43.1%이고 답(畓), 전(田)의 순서로 이용되고 있으나, 교동면은 예외적으로 답의 면적이 25.39km²로 임야 면적 11.28km²의 두 배에 달함.
- 2019년 기준 교동면은 강화군의 농지취득 자격증명 건수 5,130건 중 467건을 차지하고 면적은 가장 넓었으며, 어가인구는 16명에 불과하고 어촌계도 확인되지 않음.
- 사업체도 2018년 기준 강화군 전체 5,745개 중 173개에 불과하며 업종 구성은 숙박 및 음식점업(53개), 도매 및 소매업(36개), 협회 및 단체/수리 및 기타개인 서비스업(25개), 제조업(20개) 등임(강화군 기본통계 2020).
- 교동도의 포구는 죽산포, 남산포, 월선포 등 3개로 모두 어항이며, 월선포는 교동대교 건설 이전에 여객기능이 있었으나 현재 폐지되었음.
- 어항으로는 죽산포항, 남산포항, 월선포항과 함께 동진항 등 4개가 있으며, 『어촌어항법』의 구분에 따라 모두 소규모어항이자 민통선 소재 어항으로서 「선박안전 조업규칙」에 의거하여 복단한계선(어로한계선)이 설정되어 조업권역에 대한 제한을 받고 있음.
- 전체적으로 농업에 매우 집중된 산업 구조임.

[표 V-7] 강화군의 산업단지 현황

<p>위치도</p>		
구분	강화일반산업단지	하점지방산업단지
위치	인천 강화군 강화읍 옥림리, 월곶리	인천 강화군 하점면 부근리 300번지
지정일자	2009. 2. 18.	1992. 8.
조성기간	2011. 4. ~ 2018. 12.	1988. ~ 1993.
조성목적	강화지역의 고용창출 및 지역경제 활성화 도모	무질서하게 난립되어 있는 공장의 집단화
시행자	인천상공강화공단주식회사	강화군
총면적	462천㎡	59천㎡
분양대상면적	332천㎡	44천㎡
분양면적	332천㎡	44천㎡
입주업체수	77개	15개
입주 가동업체수	46개	8개
입주업체 가동률	59.7%	53.3%
종업원수	660명	81명
생산액	1,127억원	720억원
수출액	14,987천불	600천불

출처: KOSIS; 인천광역시 홈페이지; 한국산업단지공단 산업단지현황지도.

● 강화군의 산업단지 및 공장

- 강화군에 강화읍 강화일반산업단지와 하점면 하점지방산업단지 등 2개 산업단지가 구성되어 있음.
- 강화군의 산업단지 미분양은 없는 실정임.

● 북한 지역의 산업 입지

- 해주 지역은 시멘트공장, 인비료공장이 유명하였으나 현재 유명무실한 상황이며, 최근 농기계를 중심으로 기계·금속 산업에 집중하고 있음.
- 북한은 강령국제녹색시범구에 자연에너지 환경보호기술, 녹색 산업기술 연구보급기지 건설, 유

- 기농산물 및 수산물 가공 등을 육성할 계획을 홍보하고 있으나 현재까지 구체적인 진전은 없는 상황임.
- 해당 지역의 특성과 수요를 고려하여 친환경 에너지, 농수산물 가공, 농기계 등과 함께 현재의 주요 산업인 농업에 대한 지원 등이 주요한 협력 대상이 될 수 있음.

● 자체 입지 조건에 따른 교류협력 촉진의 방향

- 교통과 강화군의 자체 산업 역량은 현재로서는 미약한 편이며, 농업 및 농기계 등에 대한 협력과 더불어 조업 제한 완화시 어업 협력을 고려해 볼 수 있음.
- 특히 해주경제특구의 실현을 위해서는 에너지 공급 문제가 가장 중요한 만큼, 북한이 강조하는 자연에너지 및 녹색산업과 해주의 자연조건을 결합하여 조력발전과 열병합발전소 건립에 대해 협력을 진행할 수 있음.
- 해주 등 북측과의 연결이 시너지 효과를 갖기 위해서는 수도권 주요 경제권역과의 접근성이 개선될 있도록 교통인프라가 정비되어야 함.
- 특히 산업 인프라와 접근성의 개선을 위해 군사시설 보호구역에 대한 조치가 완화가 필수적임.

(다) 강화 교동 평화산업단지 추진 현황

● 특별법 제정을 통한 국가사업 추진의 필요성

- 대규모 사업비가 소요되는 사업으로 지자체 재정만으로 추진이 어려우며, 국가산업단지로 추진되어야 함.
- 해당 지역은 접경지역으로서 군사시설보호구역 해제 등 규제 완화가 선행되어야 함.
- 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「산업입지 및 개발에 관한 통합지침」 등 관련 법률과 지침에 따라 인천광역시에 부여된 산업시설용지 면적으로는 평화산업단지 조성을 위한 지정계획 물량이 부족함.
- 예외규정으로서 중앙 행정기관의 장이 다른 법률에 따른 개발사업의 지역·지구·구역 등을 지정하는 경우, 국토교통부의 산업입지정책심의회 심의를 통해 지정계획 반영이 가능하므로 이를 뒷받침하기 위한 법률이 필요함.

● 추진 현황

- 17대 국회에서부터 특별법 제정이 추진되어 왔으나, 여야 간의 입장 차이 등으로 모두 임기만료가 되어 폐기되었음.
- 현재 인천광역시도 통일경제특별구역, 평화경제특별구역 등에 관한 특별법 통과를 통해 국가사업으로 추진하고자 노력하고 있으나, 21대 국회에서도 법안 심사 단계에 멈추어 있음.
- 2020년 이후 남북관계가 악화되면서 국회 입법을 비롯하여 추진이 정체된 상황임.

● 최근 국토 공간계획의 관련 내용

- 최근의 국토종합계획, 수도권정비계획에는 2018~2019년 남북관계가 호전되었던 시기를 반영하여 이전의 계획들과 달리 접경지역의 산업단지와 통일경제특구 관련 내용이 포함되었음.

- 「제5차 국토종합계획(2020~2040)」(2019.12.)에는 접경지역의 산업단지 조성, 통일경제특구법 제정 지원, 인천의 남북 공동경제자유구역 추진 검토 등이 포함되어 있음.
- 「제4차 수도권 정비계획(2021~2040)」(2020.12.)에는 한반도 평화경제를 위한 수도권 평화경제 벨트 조성과 관련하여 인천의 강화-옹진 등 접경지역에 대한 종합적 발전을 지원한다고 서술함.
- 특히 성장관리권역에서 관계중앙행정기관의 장의 요청에 따라 수도권정비위원회에서 불가피하다고 인정하는 경우에는 국토교통부 장관이 공업지역 공급물량 외 추가 공급이 가능하며, 이러한 예외적 추가공급의 예시로서 '접경지역에서 평화경제 지원'이 언급됨.
 - ※ 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역 등 수도권 권역 구분에서 인천의 강화군은 성장관리권역에 해당함(「수도권정비계획법 시행령」의 [별표 1] 참조).
- 강화, 옹진이 수도권 규제에서 제외되지는 않았지만, 접경지역의 평화경제 촉진을 위한 종합적 발전 지원이라는 근거를 확보하여 산업단지 물량의 우선배정을 위한 추가 근거로 활용 가능함.

[표 V-8] 국토 공간계획에서 강화 교동 평화산업단지 관련 내용

국토공간계획	관련 내용
○ 제5차 국토종합계획 (2020~2040) (국토교통부 2019.12.)	○ 접경지역 평화 벨트 <ul style="list-style-type: none"> - 군사지역인 DMZ의 생태환경적 특성을 활용하여 관광지구로 개발하고, 접경지역을 산업단지로, 한강하구를 공동관리·이용의 장으로 조성하여 정치·군사적 긴장을 완화하고 평화정착을 견인 ○ 접경지역의 평화지대화를 위한 제도적 기반 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 「통일경제특구법」 제정 지원, 「접경지역발전종합계획」을 통해 남북관계 개선에 따른 정책수요를 반영하고 접경지역의 지속가능한 발전 도모 ○ 지역별 발전방향: 인천광역시 <ul style="list-style-type: none"> - 남·북한 긴장 완화에 따른 수도권 서해평화협력시대에 대응: 서해평화협력지대(인천~개성~해주)를 인천경제자유구역청(IFEZ)과 연계 남북공동경제자유구역으로 조성 추진 검토
○ 제4차 수도권 정비계획 (2021~2040) (국토교통부 2020.12.)	○ 수도권은 남북협력의 관문 <ul style="list-style-type: none"> - 수도권 접경지역이 평화경제의 마중물 기능을 충실히 수행할 수 있도록 산업 등 차원에서 종합적 지원 필요 ○ 4대 목표 및 전략 중 한반도 평화경제 체계 구축에 기여 <ul style="list-style-type: none"> - 수도권 접경지역 평화경제 벨트 형성 - 남북협력사업 지원을 위한 실질적 방안 마련 - 평화경제 선도를 위한 북부지역 역할 제고 ○ 평화경제 벨트 <ul style="list-style-type: none"> - 인천 강화 옹진 및 경기북부 등 접경지역이 평화경제의 중심지 역할을 수행할 수 있도록 종합적 발전 지원 ○ 권역별 공업지역 관리방안 중 성장관리권역에 대한 추가물량 공급 중 기타 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 기타 국가적 필요에 의해 관계중앙행정기관의 장이 요청하여 수도권정비위원회에서 불가피하다고 인정하는 경우 국토교통부장관은 공업지역 공급물량 외 추가 공급 가능

국토공간계획	관련 내용
	※ (예시) 접경지역에서 평화경제 지원 등을 목적으로 추진하는 사업 등
◦ 2040년 수도권 광역도시계획	◦ 국토교통부(국토연구원), 서울특별시(서울연구원), 인천광역시(인천연구원), 경기도(경기연구원)가 공동 논의하여 2020년 말 완성하기로 하였으나, 아직 진행 중임.
◦ 2040년 인천도시기본계획 2022년 1월 현재 시의회 도시계획위원회 재심의 중임.	◦ 인천의 8개 생활권 중 강화생활권 - 교동평화산업단지, 통일경제특구 조성 및 영종-강화간 도로·철도 추진 포함

(라) 시사점 및 추진 체계

- 평화산업단지 조성을 우선 추진하면서 남북 교류협력의 기반 마련을 위한 평화경제특구 구상을 준비할 필요가 있음.
 - 남북관계 등 외부 정세의 변화가 불필요하게 개입하지 않도록 평화산업단지 조성이라는 실질적 목표에 집중하는 것은 현실적으로 정당하다고 볼 수 있음.
 - 다만 평화산업단지의 배경이자 발전 방향이라고 할 수 있는 서해평화협력지대 건설과 남북 경제공동체 수립을 위한 장기적 구상을 별도로 추진할 필요가 있음.
 - 향후 북측의 호응과 대상 지역의 발전 수준에 따라 이러한 구상이 평화산업단지의 조성 및 확장 상호 조정될 수 있어야 함.
- 평화산업단지 조성을 위한 특별법 제정의 지속 추진
 - 평화산업단지 조성의 전제 조건인 접경지역에 대한 제한 완화, 용지 확보, 재정 확충을 위해서는 통일경제특별구역법 제정이 필수적임.
 - 국토종합계획, 수도권 정비계획 등을 통해 근거가 확보되었으나, 현재 남북관계의 경색으로 입법 추진을 위해서는 다양한 근거와 전략이 필요함.

[그림 V-11] 제4차 수도권정비계획 공간구조구상



출처: 「제4차 수도권 정비계획(2021~2040)」, p. 9.

- 평화산업단지 조성의 근거를 다양화
 - 수도권정비계획의 공간구조 구상의 평화경제 벨트와 국제 물류·첨단산업 벨트의 접점으로서 강화와 교동의 위치를 강조
 - 향후 남북 경제협력의 1순위 후보지인 해주경제특구와 가장 인접
 - 인천항, 인천공항을 통해 국제 물류의 활성화를 보장하고 수도권을 배후지로 삼아 첨단산업을 연계 가능
- 북한의 수요와 현실을 반영하여 서해 평화경제특구를 위한 협력을 단계적으로 추진
 - 해주 지역의 미비한 산업 현황을 고려하여 농업, 농기계, 수산업 등에 대한 협력을 우선 추진
 - 북한 VNR과 강령국제녹색시범구 계획을 반영한 자연에너지, 생태산업 추진
 - 해주와 황해남도 지역의 전력 상황을 고려하고 산업단지의 기초 인프라를 확보하기 위해 전력 공급에 대한 계획을 마련하고 장기적으로 조력, 열병합 발전 협력으로 심화
- 글로벌 전략을 통한 근거와 정당성의 확장을 고려
 - 남북관계의 경색 국면에서 평화산업단지를 남북 경제공동체와 연계하여 추진하기는 쉽지 않음.
 - 서해 평화경제특구 구상의 대상을 북한으로 한정하지 않고 글로벌 투자를 유치하는 공간으로 재구성하여 관세, 조세 등에서 경제적 우대 조치를 갖춘 '경제특별구역'과 산업단지 계획을 융합하는 것을 고려할 수 있음.
 - 과거 홍콩이 중국 선전 지역을 유인했듯이 국제적으로 개방되고 교류가 활성화된 기회의 장을

제공함으로써 북한의 참여를 유도하는 글로벌 공간으로서 서해 평화경제특구의 대상 공간을 구상해 볼 수 있음.

- 기반 시설이 부족하고 배후지도 빈약한 해주 지역의 상황을 고려할 때, 해주경제특구 조성은 개성공단보다 훨씬 많은 재원이 필요할 것으로 예상되나 개성공단 폐쇄의 영향으로 국내 자본의 참여가 쉽지 않을 것임.
- 따라서 향후 평화산업단지를 해주경제특구 등과 연계하여 서해의 남북 경제공동체를 완성하기 위해서는 해외자본 유치가 필요할 가능성이 높으며, 이를 위해서도 국제화된 평화경제특구 구상이 필요함.

● 대안 유형의 사례 1: 중국의 초국경 경제협력구와 유사한 상업단지 추가

- 중국 접경지역의 초국경 경제협력구는 영토 내에 설립된 변경 경제협력구나 호시무역구보다 발전된 형태로 양국의 국경 지대에 설립되어 공간을 공유하고, 호르고스 같은 곳은 대규모 쇼핑단지 등이 조성되어 접경 주민들의 자유로운 상업 거래를 보장
- 다른 연구들에서도 남북의 상품이 유통되고 북한이 시장경제를 학습하는 기능을 산업단지에 추가할 필요가 있다는 점이 언급되었음(강승호 2011; 대외경제정책연구원 2013).
- 당장 북한이 참여를 보장할 수 없고 남북의 경계에 설립하는 것이 어렵다면, 우선 평화산업단지 내에 초국경 경제협력구와 유사한 형태로 면세 등의 혜택이 주어지는 상업지구 조성을 고려해 볼 수 있음.
- 향후 북측 노동력의 활용이 합의된다면, 우선적으로 북측 노동자들이 산업단지의 노동자이자 상업지구의 소비자가 될 수 있음.

● 대안 유형의 사례 2: 개방적인 상향식 거버넌스를 갖춘 현장도시 모델

- 글로벌 전략을 극대화한 유형으로 단순한 산업단지 구상을 초월하여 대외적으로 주권을 개방하고 외국인의 시민권을 인정하는 현장도시 모델을 고려해 볼 수 있음.
- 평화산업단지 지역에 국제적인 위원회를 구성하여 접경 주민뿐 아니라 국제기구, 국제 NGO, 관련 외국인 등 국외 행위자를 포함
- 평화, 생태 등 보편적 가치를 포함하여 평화 현장도시로 조성
- 향후 입법과 남북 합의를 통해 평화산업단지 등에서 북한 인력을 활용할 수 있다고 가정하더라도 현재의 제도로는 남측 기준의 인건비를 지불해야 하기 때문에 경제성을 보장할 수 없는 데, 별도의 주권 질서와 제도를 가정하는 현장도시 모델이 대안으로 고려될 수 있음.
- 다만 현장도시 모델은 국가 주권의 재설정이라는 측면이 존재하기 때문에 현존하는 다수의 법, 제도를 개정해야 하므로 가장 높은 수준의 입법 과정이 필요할 것임.

[표 V-9] 교동 평화산업단지 조성과 서해 평화경제특구 구상 단계별 추진(안)

	1단계(준비기)	2단계(모색기)	3단계(활성화기)
강화 교동 평화산업단지 조성	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 특별법 제정 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 산업단지 입지타당성 용역 추진 ◦ 산업단지계획(산업단지 지정 및 실시계획) 수립 용역 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 산업단지 조성 및 관리
국내의 제도 인프라 정비	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 서해남북평화도로의 일환인 영종~강화 구간의 제5차 국도·국지도 건설계획(2021~2025년) 등에 대한 반영 노력 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 수도권정비계획의 추가 물량 확보 등을 통한 산업단지의 확장 모색 ◦ 특별법 제정을 통한 수도권 및 접경 규제 완화 ◦ 서해남북평화도로 영종~강화 구간 건설 ◦ 개성공단 경험 등을 반영한 서해 평화경제특구 운영안 협의 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 서해남북평화도로 남측 구간 완공 ◦ 서해 평화경제특구 시범 운영
남북협력 및 해주경제 특구 조성	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농업, 어업, 농기계 등 북한의 시급한 수요에 대한 우선 협력 시도 ◦ 전력 등 산업단지 조성을 위한 기반 인프라 조사 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 북측 근로자 파견 협의 ◦ 해주경제특구의 남북 간 공동 계획안 마련 ◦ 서해남북평화도로 북측 구간 협의 ◦ 조력, 열병합 발전 등 전력 공급 협의 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 북측 노동자 시범 파견 ◦ 해주경제특구 착공 ◦ 서해남북평화도로 북측 확장 ◦ 해주 지역의 조력, 열병합 발전소 건설 추진

3

한강하구의 공동 이용

(가) 한강하구 개황

1) 한강하구의 지리적 범위

- 한강은 백두대간 태백산맥에서 발원하여 강원도, 충청북도, 경기도, 서울특별시를 거쳐 서해로 유입되는 한반도 중부지역의 강임.
 - 북위 36.30'~38.55' 동경 126.24'~129.02'에 걸쳐 한반도의 중앙에 위치
 - 한강본류는 경기도 양평군 양수리에서 남한강과 북한강이 만나 서울을 관통하여 서진하다가 경기도 파주시 탄현면에서 임진강과 합류하며 하천법상의 한강하구 경계인 김포시 월곶면에 위치한 유도를 지나 서해로 유입
 - 유역면적 26,018km², 유로연장 514.8km이며 직할하천 15개 하천연장 813.0km, 지방하천 12개 하천연장 553.0km, 준용하천 678개 하천연장 5,890km로 총 하천 705개 하천 연장 7,256km로 구성
 - 길이로는 압록강, 두만강, 낙동강에 이어 한반도에서 네 번째, 대한민국에서 유량을 기준으로 할 경우 남한에서 가장 규모가 큼.
- 한강하구는 한강과 임진강이 합류하는 지점인 파주시 탄현면 만우리에서 시작되어 강화군 서도면 말도까지 이르는 지역을 총칭
 - 한강하구의 영향유역까지 포함하는 경우 경기도의 파주시, 고양시, 김포시와 인천광역시, 서울특별시 등 3개 광역자치단체가 한강하구와 연결
 - 북측은 황해남·북도의 개풍군, 배천군, 연안군, 개성시 등과 연결
 - 한강의 담수생태계와 서해의 해양생태계가 교차하는 지역으로, 조수간만의 차가 평균 8.1m인 세계적으로 중요한 갯벌지역이 형성
 - 하구(estuary, 河口)란 하천이 바다 또는 호수로 흘러드는 곳을 말하며, 특히 조수가 드나드는 하천 지류를 지칭하며, 보전·관리의 대상이 되는 하구의 공간적 범위를 하구역(estuarine zone)이라 함.
 - 남과 북의 접경인 한강하구는 한강과 임진강이 서해로 빠져나가는 출구로서 과거에는 한반도 중부지역 수운의 핵심적 역할

2) 한강하구 중립수역의 법적 지위⁷¹⁾

- 한강하구는 정전협정상 비무장지대이며, 남북 민용선박 운항에 개방된 중립지대
 - 1953년 7월 27일 체결된 ‘군사정전협정’⁷²⁾ 제1조는 ‘군사분계선과 비무장지대’이며, 이 중 5항에서 한강하구를 비무장지대로 규정
 - 한강하구는 육상의 비무장지대와 달리 군사분계선이 존재하지 않음.
 - 정전협정 제1조 5항에서는 “한강 하구의 수역으로서 그 한쪽 강안(江岸)이 일반의 통제하에 있고 그 다른 한쪽 강안이 다른 일방의 통제하에 있는 곳은 쌍방의 민용선박의 항행에 이를 개방한다. 첨부한 지도에 표시한 부분의 한강하구의 항행규칙은 군사정전위원회가 이를 규정한다”고 명시
 - 1953년 10월 3일 군사정전위원회 제22차 회의에서 비준된 ‘한강 하구에서의 민용 선박 항행에 관한 규칙 및 관계사항’에서 민용 선박 항행에 대한 구체적 절차 등을 명시
 - 위 문서 제 2조에서는 남과 북의 경계는 각기 한강하구의 강안, 즉 ‘만조시의 수륙 접촉선’으로 명시
 - 한강하구는 원래 북위 38도선 이남 지역으로 대한민국의 영토였으나 6.25전쟁 후 남과 북의 경계를 이루는 지역이 되었으며, 현재는 남과 북이 공동으로 이용할 수 있는 공유 영토로 볼 수 있음(정태욱, 2020).
- 정전협정에 의거 한강하구 남측의 관할권은 유엔사에 있으나 평화적 이용에 대한 유엔사의 승인 권한에 대해서는 의견이 분분함.
 - 정전협정 제1조 5항에서는 “한강하구의 항행규칙은 군사정전위원회가 이를 규정한다”고 명시, 동 협정 제2조 20항에서는 군사정전위는 10명의 고급장교로 구성하며 그 중 5명은 국제연합군 총사령관이, 나머지 5명은 조선인민군 총사령관과 중국인민지원군사령관이 공동으로 임명한다고 명시
 - 정전협정에 따라 유엔사측 비무장지대 내의 모든 활동에 대한 책임은 유엔군 사령관에게 있으며, 현재 유엔사가 통제하는 남측 비무장지대 출입 승인 권한은 유엔사 군정위 비서장에게 있음(이규창, 2021).
 - 한강하구 평화적 이용에 대한 유엔사의 승인권한 등에 대해서는 세 가지 견해가 제시되고 있음(이규창, 2021).
 - 첫 번째 견해는 육상 비무장지대의 출입은 유엔사의 허가 사항이나 한강하구의 항행은 확인 사항으로 민간의 평화적 이용권을 확인하는 협력적 확인 행위로 이해
 - 두 번째 견해는 민간선박의 항행을 위해 유엔사의 승인은 필요하지 않으나 유엔사가 민간선박 항행에 대한 허가와 관련된 재량권을 보유하고 있는 것으로 해석
 - 세 번째 견해는 육상 비무장지대와 마찬가지로 한강하구 공동이용수역의 민간선박 항행을 위해서는 유엔사의 승인이 필요하다는 입장

71) 본 절의 이하 내용은 진희권(한국해양수산개발연구원)의 원고 보완 및 자문을 통해 연구진이 재구성하였음.

72) 공식명칭은 ‘국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정’

[그림 V-12] 군사정전협정 첨부 지도 제2도: 한강하구 수역



출처: 최지현 외(2019), p. 29.

- 한강하구의 자연지리적 범위와 한강하구 중립수역, 공동이용수역의 법적 개념은 약간의 차이가 있음.
 - 일반적으로 하구는 하천의 입구, 즉 하천이 바다 또는 큰 호수와 만나는 하천어귀로 해수와 담수가 섞이는 해역을 뜻함(한강유역환경청, 2008).
 - 한강하구의 상류 경계는 하천보(신곡수중보, 잠실수중보)로, 하구수역의 경계는 인천의 강화군까지로 볼 수 있음.
 - 정전협정 상의 한강하구 중립수역은 육상 분계선 서쪽 끝, 한강과 임진강이 만나는 곳에서부터 강화도 서쪽에 있는 불음도와 북한 측의 불당포를 남북으로 연결한 선으로 둘러싸인 구불구불한 수역으로 앞의 그림에서 사선으로 표시한 영역임(이장희 2001).
 - 2018년 9월, 군사분야 합의서(‘역사적인 「판문점선언」이행을 위한 군사분야 합의서)에서는 한강하구 ‘공동이용수역’을 “남측의 김포반도 동북쪽 끝점으로부터 교동도 서남쪽 끝점까지, 북측의 개성시 판문군 임한리부터 황해남도 연안군 해남리까지 70km”로 설정함.

[표 V-10] 한강하구의 범위 비교

구분	경계	
	서쪽	동쪽
지리적 범위	하천보(신곡, 잠실)	강화군 경계
정전협정의 범위	육상 분계선의 끝과 한강, 임진강 합수부	남측 불음도와 북측 불당포
18년 군사분야 합의서의 한강하구 공동이용 수역	남측은 김포반도 동북쪽 끝점, 북측은 개성시 판문군 임한리	남측은 교동도 서남쪽 끝점, 북측은 황해남도 연안군 해남리

출처: 진희권 외(2020), p.3.

3) 한강하구 자연 환경

- 한강하구는 우리나라의 하구 중 하구둑이 설치되지 않은 국내 유일의 대하천 하구로 생물다양성이 풍부하고 생태적으로 우수한 자연경관 보존(한동욱 외, 2021)

[그림 V-13] 한강하구 습지보호지역



출처: emedia, “한강 장항습지 민.관.군 합동 정화활동 실시”.

- 한강하구의 습지
 - 습지보전법 제8조 1항, 5항에 의거 보호지역으로 지정 고시된 지역으로 관리청은 환경부 한강유역환경청입(환경부 고시 제2006-58호).
 - 한강하구 습지보호지역의 범위는 김포대교 하류 신공수중보에서 강화군 송해면 송뢰리 사이의 수면부가 포함된 하천제방 및 철책선 안쪽으로 고양시, 파주시, 김포시, 강화군에 걸쳐 있음: 지정 면적은 60,668km²(약 1,835만 평), 길이는 43.5km(한동욱 외, 2021)
 - 한강하구는 밀물과 썰물에 따라 해수면 높이가 크게 변화하는 지역으로 밀물 때 물속에 잠기지만 썰물 때는 물위로 드러나는 연안습지도 많음.

[표 V-11] 한강하구 공동이용 구역의 연안습지

(단위: km²)

	합 계	파주 만우리 - 염하 입구	염하 입구 - 강화도 북단	강화도 북단 - 교동도 북단	교동도 북단 - 연백염전
면 적	104.8	10.7	6.0	35.0	53.0

출처: 임종서(2021), p. 171.

- 한강하구의 생태계(한동욱 외, 2021)
 - 2007~2020년 한강하구 습지보호지역 모니터링에서 기록된 총 누적 생물종은 1,305종이며, 이 중 관속 식물이 516종, 곤충류 414종, 조류 212종 순

- (식물상) 2006년 이후 누적 종수는 총 47목 79과 516종이며, 멸종위기 야생식물은 매화마름 1종, 식물구계학적 특정종은 15종 출현(V등급은 대구돌나물 1종, IV등급은 들완두 1종, III등급은 질경이 택사, 별사상자, 긴병꽃풀 등 4종, II등급은 애기골무꽃 1종, I등급은 모새달, 가래나무, 쥐방울덩굴, 개사철쭉, 큰영경귀 등 5종), 생태계교란 식물은 6종(돼지풀, 단풍잎돼지풀, 애기수영, 가시박, 미국쑥부쟁이, 가시상추)
- (포유류) 2007년 이후 누적 종수는 총 6목 13과 19종, 법정보호종은 멸종위기 야생생물 2급 삿과 수달 2종
- (조류) 2007년 이후 누적 종수는 총 15목 47과 212종, 이 중 법정보호종(천연기념물, 멸종위기 야생생물, 해양보호생물 등)은 26종으로 오리·기러기류는 큰기러기, 개리, 흰이마기러기, 원앙, 큰고니 5종, 저어새류는 노랑부리저어새, 저어새 2종, 맹금류는 독수리, 매, 물수리, 붉은배새매, 새호리기, 쇠부엉이, 알락개구리매, 잿빛개구리매, 참매, 큰말뚝가리, 황조롱이, 흰꼬리수리 12종, 두루미류는 재두루미, 흑두루미, 검은목두루미 3종, 도요·물떼새류는 흰목물떼새 1종, 갈매기류는 검은머리갈매기 1종, 멧새류는 쇠검은머리쑥새 1종, 황새류는 황새 1종
- (양서·파충류) 2007년 이후 누적 종수는 총 4목 10과 20종(양서류 10종, 파충류 10종), 이 중 법정보호종은 멸종위기 야생생물인 맹꽁이, 금개구리 등 2종
- (어류) 2013년 이후 누적 종수는 총 11목 24과 78종, 법정보호종은 확인되지 않았고 생태계교란 야생생물은 큰입배스 1종
- (저서성 대형무척추동물) 2006년 이후 누적 종수는 총 22목 56과 123종, 법정보호종은 멸종위기 야생생물 2급 물방개와 붉은발말뚝게 2종
- (곤충) 2009년 이후 누적 종수는 총 8목 64과 130종, 법정보호종은 확인되지 않았고 국외반출 승인 대상종은 30종

4) 한강하구 관리주체

- 한강하구는 관리주체에 따라 규정하는 범위가 달라지는데, 환경부와 국토교통부가 주관하는 하천관리 측면, 국방부가 주관하는 지정학적 및 군사적 측면, 해양수산부가 주관하는 연안관리 측면으로 구분(이성용 외, 2019)
 - 하천관리 측면: 환경부와 국토부는 한강 하천기본계획의 기점인 ‘유도’까지만 하천으로 구분하고 그 이후는 감조영향권까지 하천으로 정하나 종점은 불명확함.
 - 지정학적·군사적 측면: 국방부는 임진강과 사천의 합류부에서 말도까지 한강하구 공동이용구역으로 규정
 - 연안관리 측면: 해양수산부는 한강하구 연안, 예성강하구 연안, 염하수로를 포함하여 연안 해양구역으로 규정
 - 한강하구는 서해로 유입되는 관계로 1일 2회 조석의 영향을 받는 감조하천 구간이며 조석으로 인한 수위는 신곡수증보와 잠실수증보까지 영향을 미침.
 - ※ 감조하천: 하루에 두 번씩 규칙적으로 일어나는 조석의 영향을 받아 하천이 연안해역으로 유입되는 하천
 - 해양조류와 한강, 임진강, 예성강의 흐름과 수량에 따라 복합적 영향 발생

[그림 V-14] 한강하구 수역 경계



출처: 이성용 외(2019), p. 10.

(나) 한강하구 남북한 협력 사업 논의 경과

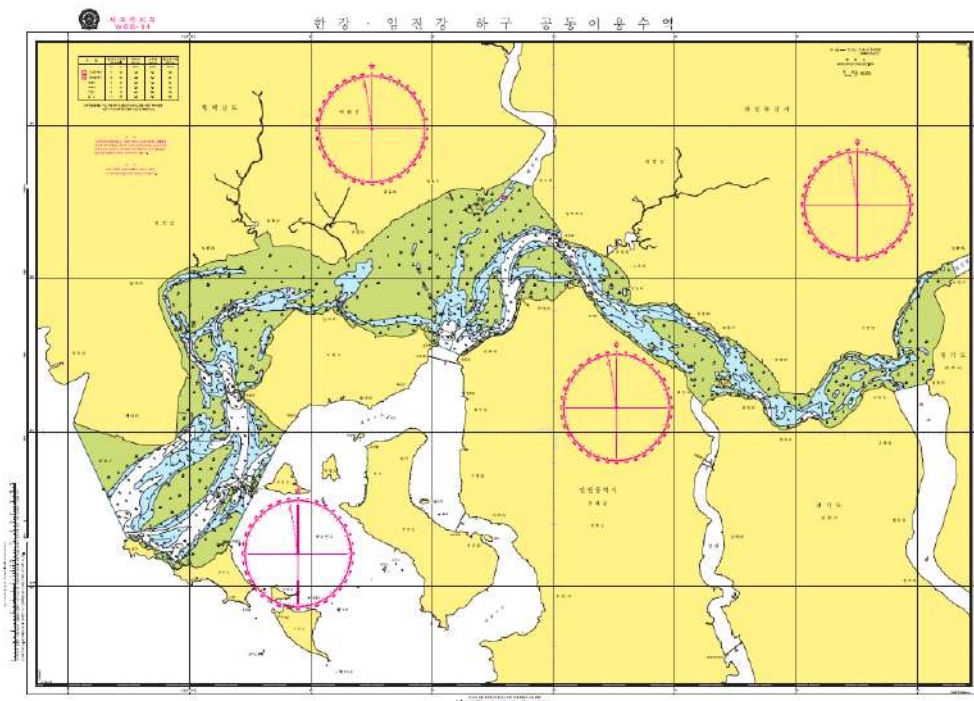
1) 한강하구 평화적 이용 관련 남북한 논의

- 한강하구의 평화적 이용에 대한 남북 간 논의는 2006년 이후 구체화되어 2007년 10.4선언 이후 본격화됨.
 - 2006년 4월 제18차 남북장관급회담에서 당시 이종석 통일부장관은 북측에 골재채취 등 한강하구의 경제적 활용을 제안했으며, 이후 ‘남북경제협력추진위원회’ 제13차 회의에서 한강하구 골재채취를 위한 실무접촉을 갖기로 합의
 - 2007년 10.4 정상 선언 제5항에서는 한강하구 공동이용을 적극 추진하기로 합의, 이에 따라 2007년 12월 ‘서해평화협력특별지대 추진위원회’ 제1차 회의에서는 한강하구 공동이용 문제를 다루기 위한 ‘한강하구협력분과위원회’를 설치하기로 합의했으나, 이후 남북관계 악화로 논의 중단
- 2018년 남북 정상회담을 계기로 한강하구의 평화적 이용에 대한 논의 재개
 - 2018년 9월 군사분야 합의서 4항에서 “쌍방은 한강(임진강)하구 공동이용을 위한 군사적 보장 대책을 강구하기로” 합의
 - 합의서 [붙임 5]의 「한강(임진강)하구 공동이용의 군사적 보장」 문서에서 ‘공동이용 수역 설정’, ‘공동조사’, ‘공동이용 수역에서의 군사적 보장 대책’을 명시함.
 - 위 합의에 따라 2018년 11월 5일부터 12월 9일까지 한강하구에 대한 남북한 공동 수로조사가 실시되었으며, 이듬해 1월 30일 남북군사실무접촉에서 완성된 아래 그림과 같은 해도를 북

한에 전달

- 이날 회의에서는 2019년 4월 1일부터 민간선박의 한강하구 시범 운항을 허용하고 향후 단계적으로 선박 항행을 확대하기로 합의했으나 이후 남북관계가 경색되며, 합의는 이행되지 않고 있는 상황

[그림 V-15] 한강·임진강 하구 공동이용수역 해도



출처: 국방부 보도자료(2019.1.30.).

[표 V-12] 한강(임진강)하구 공동이용의 군사적 보장 대책

- ① 공동이용수역에 출입하는 인원 및 선박(선박의 형태, 길이 및 톤수, 출입목적, 탑승인원 수, 적재화물)에 대한 관련 내용을 작성하여 서해지구 남북 통신선을 통해 1일전 상호 통보
- ② 공동이용수역내 쌍방이 합의한 위치에 각측 통행검소를 설치하고 출입인원과 선박들에 대한 통행검사 진행
- ③ 공동이용수역에 항행하는 선박들은 상대측 경계선으로부터 100m 이내 접근 불가
- ④ 공동이용수역에 선박들의 통행시간은 육안으로 관측이 가능한 계절적 특성을 고려하여 (4.1~9.30) 7시부터 19시까지, (10.1~3.31) 8시부터 18시까지로 함
- ⑤ 공동이용수역에서 항행하는 인원 및 선박들은 정찰 및 감시 장비, 폭발물 및 각종 무기, 총탄 등을 일체 휴대할 수 없음
- ⑥ 공동이용수역에서 상대측을 자극하는 발언이나 행동 불가
- ⑦ 쌍방 선박은 상호 충돌을 피하기 위한 항행신호 교환을 제외하고 상대측 선박과 연락 및 통신 할 수 없음
- ⑧ 공동이용수역 내에서 선박이나 인원이 표류하거나 기타 요인에 의하여 긴급한 상황이 발생하는 경우 인도주의 원칙에서 상호 협력

출처: 국방부 대북정책관실, 「'판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서' 해설자료」(2018.9.19.)를 바탕으로 정리.

2) 한강하구 민간선박 운항 사례

- 중립수역임에도 불구하고 한강하구 민간선박의 항행이 이루어진 것은 다음의 4차례에 불과함.
 - 정전협정 이후 최초의 민간선박 한강하구 운항은 1990년 11월 24일에 이루어짐.
 - 당시 자유로 건설에 필요한 골재 채취를 위해 (주)한진건설 소속 선박 8척(준설선 2척, 바지선 1척, 예인선 3척, 양묘선 2척)과 28명의 승조원이 한강하구를 거슬러 사미섬(장항습지)으로 항행
 - 1991년 11월 위의 선박들이 업무종료 후 동 코스로 귀환한 것이 두 번째 운항
 - 1999년 8월 초 경기 북부 지역의 집중호우로 임진산업 소속 150톤 급 준설선이 한강하구 북측지역에 좌초, 같은 달 28일 예인
 - 2005년, 한강시민공원에 전시되었던 거북선이 한강하구를 거쳐 통영으로 이동, 거북선은 2005년 11월 9일 예인선 2척과 함께 한강시민공원 이촌지구 나루터를 출발해 11월 14일 경남 통영에 도착
 - 민간 선박 외 한강하구 선박 항행 사례
 - 1997년 1월 17일 한강하구 유도에 떠내려 온 황소를 해병대가 고무보트를 이용해 구출
 - 2018년 11월 5일부터 12월 9일까지 35일 간 남북한 공동 한강하구 수로조사 진행
 - 2016년 6월 10일부터 우리 해군과 해병대, 해양경찰은 유엔사와 함께 민정경찰을 구성해 한강하구를 침범해 불법조업을 자행하는 제3국 어선 단속 중임.

(다) 한강하구 공동이용의 추진 상황 및 접근 전략

1) 인천의 한강하구 공동이용의 추진 상황

- 인천의 한강하구 공동이용 평화의 바닷길 복원 사업
 - 2005년 7월 27일 정전협정일을 기념하여 민주평화통일자문회의 등 시민단체 주관으로 평화의 배 띄우기 행사가 시작되어 2008년까지 4차례 진행된 바 있음.
 - 2018년 정세 완화로 평화의 배 띄우기 행사가 재개되어 2020년 7회까지 개최됨.
 - 2021년 10월 12일 한강하구 평화의 배 조직위원회 주최로 시행
 - 2021년 10월 14~15일 인천시, 통일부 공동 주최로 강화 망향배를 시범 운항: 이북5도청을 통해 모집된 50명의 실향민을 초청
 - 인천시는 망향배의 관광 상품 개발을 모색
- 인천시의 한강하구 생태·환경 통합관리 협의회 운영
 - 2020년 8월에 출범하여 환경부·해양수산부·한강유역환경청 등의 중앙부처, 인천지방해양수산청, 해병대, 인천·서울·경기 등 지자체, 학계 등 39개 기관과 단체로 구성
 - 정책법제분과, 사업재정분과명, 시민교육분과 등 3개 분과를 운영

● 관련 지자체의 협의체 구성 추진

- 인천시, 서울시, 경기도 등의 협력 방안을 모색
- 한강의 지리적 특성상 관련 지자체의 협력이 필요
- 인천시, 서울시, 경기도가 참여하는 ‘한강하구 공동이용 추진 협의회’ 구성을 추진

● 관련 용역 등을 통한 방향과 과제 제시

- 2018년 인천연구원 「한강하구 인천권역 평화기반 조성 방향과 과제」
- 4대 기본방향과 20개 세부사업 제시

[표 V-13] 한강하구 인천권역 평화기반 조성 관련 단계별 추진 내용

구분	연번	사업명	구분	연번	사업명
역사 문화 동질성 회복 지대	1	평화의 바닷길 연구·복원	한반도 생태 연결 지대	11	한강하구 남북 생태환경 협력지대 조성
	2	남북민속·무형문화재 교류		12	교동도 남북 생태환경 협력기지 조성
	3	고려 역사문화 남북교류		13	한강하구 갯벌생태계 모니터링
	4	남북공동 유네스코 세계유산 발굴·등재		14	갯벌생태 체험교육 허브 조성
	5	남북역사문화 클러스터 조성		15	한반도 철새네트워크 국제화
평화 체험· 통일 교육 거점	6	평화체험-통일교육 플랫폼 조성	통일 경제 시범지 조성	16	한강하구 다핵네트워크 통일특구
	7	평화아카이브 구축·활용		17	남북 경험 교육 연수 기지 조성
	8	시민이 함께 하는 평화예술축제		18	교동도 남북농수산 기술협력 단지 조성
	9	평화도시네트워크 구축		19	남북공동어로 자원거점 조성
	10	평화체험코스 개발·운영		20	남북소금산업진흥 시범사업

출처: 김수한 외(2018), pp. 150-151.

2) 한강하구 공동이용을 위한 접근 전략

● 한강하구 평화적 이용과 생태·환경을 위한 협의체의 운영 및 확대

- 한강하구의 남북 공동이용 이전에 남측의 평화적 이용을 위해서도 유엔사와의 협의는 물론 국방부, 통일부, 해양수산부, 국토부, 환경부 등 유관 정부기관 그리고 인천, 서울, 경기도 등 관련 지자체 간의 조율이 필요함.
- 현재 중앙정부 및 부처 차원의 종합적인 로드맵이나 구체적인 실행계획이 없기 때문에 광역 지자체 간의 협력이 특히 중요함.
- 지역 내 주민, 비정부기구 등 다양한 이해 관계자들의 의견과 갈등을 조율하는 협의체 운영도 필수적임.
- 현재 운영 중인 통합관리 협의회를 강화하고 광역 지자체 간의 협의회도 적극 추진해야 함.

● 경기도와 서울시의 한강하구 정책 방향

- 경기도는 구체적인 활용 방안과 거버넌스를 제시하고 있으며, 인천시와 공동으로 추진할 수 있는 사안도 많음.
- ※ 일례로 김포시는 한강하구 뱃길 열기, 수로·생태 조사를 적극적으로 시행하였음.
- 현재 서울시는 한강하구를 독자적인 과제로 인식하기보다는 한강, 평양과의 도시외교 등과 연계하여 사고하고 있으며 추진과제도 구체적이지 않은 상태임.
- 한강하구 배 띄우기, 뱃길 및 포구 복원, 관광 상품 개발 등은 조정이 필요하고 생태·환경 보호, 역사·문화 조사연구 등은 클러스터 조성이 필요

[표 V-14] 경기도와 서울시의 한강하구 활용 및 거버넌스 방안

경기도	서울시
<ul style="list-style-type: none"> ○ 한강하구 공동 조사 및 준설 ○ 한강하구 보호구역 유지 관리 강화 및 확대 재설정 ○ 남북 물-에너지-식량 연계 체계 구축 ○ 한강하구 포구 및 옛 뱃길 복원 ○ 한강 수상관광 확대 및 내륙 문화·관광 거점시설 활성화 ○ 경인운하 레저관광 복합지구 개발 ○ 남북한 보행길 및 나루 뱃길 연결 ○ 한강하구 남북 간선 교통망 구축 ○ 파주, 김포 통일경제특구 조성 ○ 고양 JDS, 경인 아라뱃길 자유무역지역 지정·운영 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기본 방향 <ul style="list-style-type: none"> - 독자 역할보다는 인천시, 경기도와 협력 - 서울-평양 협력의 기초 작업으로서 한강하구 공동이용 참여 ○ 한강+한강하구 브랜드화 ○ 한강+한강하구 자연성 회복 ○ 서울-평양 도시협력 연계: 대동강 수질개선을 한강-대동강 뱃길 연결 사업과 연계, 2032 서울-평양 올림픽 준비와 연계 ○ 한강하구를 해양산업 진출의 교두로로 활용: 크루즈 등 관광산업 ○ 통일 대비 통합 물관리 ○ 사람길 연결, 자연길 복원
<ul style="list-style-type: none"> ○ 한강하구 거버넌스 <ul style="list-style-type: none"> - 지역협의회: 한강하구 연접 기초자치단체 - 광역협의회: 인천, 경기, 서울 ○ 남북 지역협의회 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한강하구 거버넌스 구축: 남북의 연접 지방정부 <ul style="list-style-type: none"> - 전문가 그룹 협의체, 데이터베이스 체계화, 공동 연구 기획, 협력기금 확대 편성 등 ○ 국제 거버넌스 구축

출처: 김동성·이성룡 (2018); 문인철 외(2019).

● 한강하구 평화적 이용에 관한 특별법 제정의 필요성

- 현재 한강하구의 평화적 이용에서 다양한 국내법의 제약 가능성이 존재함(이규창, 2021).
 - 항행 및 관리·사용·보존: 하천법(국토부, 환경부 등)
 - 골재채취: 골재채취법(국토교통부)
 - 어업 및 양어: 내수면어업법(해양수산부)
 - 수질환경보호: 물환경보전법(환경부)
 - 관광·역사·문화체험: 관광기본법, 문화기본법(문화부)
- 국내법 이외에도 정전 체제와 북한의 협력을 고려해야 하는 바 특별법 제정이 필요
- 2020년 10월 20일 「비무장지대의 보전과 평화적 이용 지원에 관한 법률안」이 발의되어 2022년 2월 현재 위원회 심사 중(의안정보시스템 참조).
- 동 법안은 비무장지대를 ‘1953년 7월 27일 체결된 「군사정전에 관한 협정」 제1조에 따라 설

치된 군사분계선을 기점으로 남북으로 각각 2km 이내로 설정된 지역'으로 정의하여 군사분계선이 존재하지 않는 한강하구의 포함 여부가 불분명함.

- 「접경지역 지원 특별법」에 따른 '접경지역'도 다루고 있으나, 한강을 특정한 조문은 없음.
- 동 법안뿐 아니라 향후에도 한강하구를 비무장지대로 포함시키거나 구별하지 않을 수 있어 법률 입안 등에서 적극적인 설명과 개입이 필요함.

● 한강하구 종합조사 및 정보시스템 구축

- 한강하구의 환경·생태적 가치를 고려할 때, 신중한 접근이 필요할 뿐만 아니라 지뢰 등 폭발물의 존재 가능성도 있기 때문에 민간선박의 항행을 위해서는 정기적 수로조사가 필요함.
- 한강하구는 역사적으로 군사 요충지, 국제 무역 및 세곡 운송 등의 통로로 이용, 다양한 역사·문화적 자원이 산재함.
- 한강하구의 평화적 이용의 초기 단계에서는 군사·환경·생태·사회·역사·문화 등의 내용을 포괄하는 종합조사 및 정보시스템 구축 필요
- 황해남·북도, 개성 등 한강에 연접하는 북한 지역에 대한 기초조사 필요
- 남북 공동의 조사·분석 기구 설치를 목표로 진행하되 우선적으로 광역지자체의 공동 클러스터를 설립하고 국제기구 등의 참여도 고려해야 함.

[그림 V-16] DMZ 평화의 길: 강화코스



출처: DMZ 평화의 길 홈페이지.

● 한강하구 평화의 바닷길 복원 사업의 확장 및 연계

- 생태·환경, 역사·문화 등을 결합한 시범관광을 추진하고 단계적으로 크루즈 관광 등으로 규모 확장
- 'DMZ 평화의 길' 중 인천 지역이 해당하는 강화코스 등과 함께 보행로 추가 개방, 자전거길 조성 등으로 다양한 육로와의 연계 필요
- 인천공항, 육상 교통망을 최대한 활용하여 내륙관광과의 연계 가능
- 향후 북측의 자원 및 유산과 결합하여 유네스코 세계자연유산이나 문화유산으로 추진 가능
- 섬, 갯벌 등 서해 자연자원과 연결하여 관광 브랜드로 창출: 경기도 등 인접 지자체와의 협력이 필수적임.

● 한강하구 포구 및 항로 복원

- 한강하구와 인접한 포구는 정전협정 이후 접근이 차단되어 모두 유실되었음.
- 역사적 가치와 상징성이 높은 주요 포구를 복원해 한강하구 생태·평화 관광의 거점으로 조성하고 향후 북한과 항로 복원을 추진할 수 있음.

(라) 시사점 및 추진 체계

● 한강하구의 공동이용 및 평화적 이용은 다수의 정부 부처, 지자체와 연관되고 이해관계도 복잡하기 때문에 거버넌스 확립이 중요함.

- 현재 운영되는 통합관리 협의회를 통해 역내 거버넌스를 강화하고 지자체 협의회를 추진하여 종합적인 영역별 계획의 수립이 필요
- 남북관계 경색 국면에서 독자 실행할 수 있는 조사연구 등과 관련해서도 인접 지자체의 통합적 클러스터 수립이 효율적임.

● 한강하구에 대한 사회적 인식 제고와 특별법 제정의 추진

- 국내법, 정전체제를 비롯한 여러 제약조건을 완화하기 위해서는 특별법 제정 등 법적, 제도적 정비가 필요함.
- 특히 현재 발의된 특별법에서도 한강하구와 비무장지대의 구분이 모호한 바 한강하구의 특성에 대한 사회적 인식을 제고할 필요가 있음.

● 평화의 바닷길 등 기존 사업의 확장 및 연계

- 수로-육로 연결, 지자체 간 협력, 육상 교통망 연결, 서해 자연자원과 연계 등을 통해 실질적인 경제적 가치를 지닌 사업으로 육성해야만 지속성이 보장될 수 있음.
- 인접 지자체 등과의 협력을 통해 관광 브랜드로 육성 추진

[표 V-15] 한강하구 공동 이용의 단계별 추진(안)

	1단계(준비기)	2단계(모색기)	3단계(활성화기)
한강하구 공동이용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통합관리 협의회 강화 ○ 지자체 및 정부부처 협의회 설립 추진 ○ 한강하구 평화적 이용에 관한 특별법 제정 추진 ○ 한강하구 조사연구 클러스터 추진 ○ 망향배 사업 등 평화의 바닷길 복원 사업 지속 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한강하구 남북공동 협의회 구성 및 사업계획 수립 ○ 민간선박 시범운항 실시 ○ 생태역사, 관광 시범 사업 추진 및 브랜드화 ○ 한강하구 포구 및 항로 복원 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업계획에 따른 남북공동 사업 실시 ○ 선박 운항 정례화 ○ 한강하구 생태역사, 관광 사업 확대

4

남북 공동어로구역 설정 및 해양·수산 협력

(가) 남북 공동어로구역 설정 및 해양·수산 협력 개요

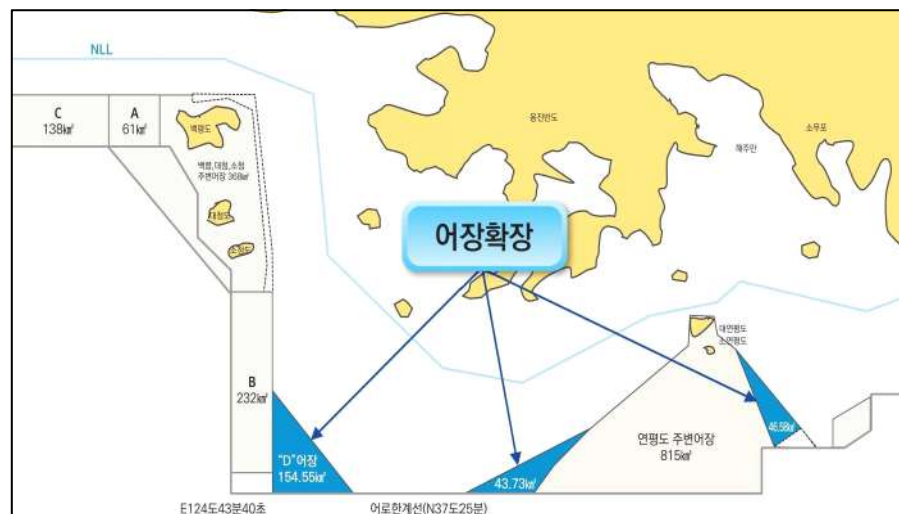
● 목적 및 내용

- 어장이 풍부한 서해 5도를 대상으로 공동어로구역 설정, 어족자원 조사 등을 통해 남북 교류협력을 추진
- 남북 긴장 해소와 함께 중국 어선의 불법조업을 공동으로 방지
- 접경해역의 어장 확대와 조업 여건 개선으로 서해 5도 접경지역 주민의 정주여건 개선

● 추진 현황

- 문재인 정부의 인천 지역공약과 민선7기 인천시 공약으로 추진
- 2018년 3차 남북 정상회담 과정에서 평화수역, 시범 공동어로구역 설정, 남북 공동순찰 등 구체적인 합의가 도출되었으나 남북관계 악화로 중단
- 역사적 배경을 가진 공동 파시의 추진: 어부 남북 문제로 중단된 1968년까지 있었던 연평도 부근의 조기 파시를 부활시켜 남북 공동의 파시로 확장
- 인천시는 우선적으로 조업여건 개선을 위한 서해 5도의 어장확장과 조업시간 연장을 추진
- 해양수산부가 2019년 3월 25일 서해 5도에서 245km²의 어장확장과 야간조업 1시간의 조업시간 연장을 허용

[그림 V-17] 서해 5도 어장 확장 현황



출처: 해양수산부 보도자료(2019.2.20.)

중국 어선의 한반도 수역에서의 불법 어로 현황

(1) 서해 5도에서 중국 어선의 불법 조업

- 서해 5도에서 불법 조업을 하는 외국 어선은 모두 중국 어선으로서 최근 단속 수량이 감소하였으나, 실제 불법 조업을 하는 어선이 축소된 것은 아님.

[표 V-16] 해양경찰의 불법조업 외국어선 단속 현황

구분		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
나포		300	245	378	248	160	136	115	18
배타적 경제수 역	소 계	266	221	367	225	151	129	106	14
	무허가	115	77	69	63	19	10	10	2
	제한조건위반 등	151	144	298	162	132	119	96	12
영해침범		34	24	11	23	9	7	9	4

출처: e-나라지표.

[표 V-17] 서해 NLL해역 중국어선 불법조업 현황(연간 전체 척수, 해양경찰청)

구분	2018	2019	2020	2021.8.
척수(연간)	11,858	16,024	18,729	16,802
척수(일평균)	32	44	51	71

출처: 중앙일보 2021.9.17.(조태용 의원실).

- 중국의 불법 조업 어선은 중국 당국의 통제망에서도 벗어나 등록, 기국, 입어 허가가 없는 '삼무(三無)' 어선인 경우가 많으며, 이로 인하여 중국 당국도 정확하게 파악하지 못하고 있음.
- 중국 당국은 분쟁 발생시 중국 어선이라는 명확한 증거가 없다는 주장을 하고 있으며, 실제 '삼무' 어선인 중국 어선을 정확히 파악하고 증거를 확보하기는 쉽지 않음.

(2) 북한 해역에서 중국 어선의 조업 (Jaeyoon Park et. al. 2020)

- 중국 어선은 북한 수역에서 2004년부터 본격적으로 조업을 하고 있음.
 - 관련 연구에 따르면, 동해의 북한측 수역에서 불법 조업을 하는 중국 어선의 규모는 2017년 900척 이상, 2018년 700척 이상으로 추정됨.
 - 현재 중국의 북한 수역에서의 조업은 한 국가의 상업 선단이 타국 수역에서 행한 불법 어업 중 최대 규모로 평가됨.

중국 어선의 한반도 수역에서의 불법 어로 현황

○ 북한 수역에서 중국 어선 조업의 불법성

- 2017년 9월부터 북한의 탄도미사일 발사에 대한 제재로 북한 수역에서 외국 어선의 조업을 금지하는 유엔의 대북 제재가 시작되었기 때문에 북한 수역에서 중국 어선의 조업은 유엔 안보리의 대북 제재를 위반하는 사항임.
- 중국 규정에 따라 타국 수역에서의 조업은 정부의 승인이 필요하기 때문에 중국 국내법 위반이기도 함.
- 중국은 유엔 안보리의 제재로 인하여 원천적으로 북한 수역에서 중국 어선의 조업을 인정할 수 없으며, 북한에 입어료를 지급할 수도 없음.

[표 V-18] 북한 해역에서 중국 어선의 조업

연도	북한 해역 조업 어선(척)	어획량(톤)	1척당 어획량(톤)	환산 금액 (위안화)	1척당 환산 금액 (백만 위안/천 달러)
2010	456	123,000	1,540	1,540	3.38(510)
2011	604	80,000	1,350	1,350	2.24(355)
2012	604	69,000	860	860	1.42(226)
2013	604	-	-	-	-
2014	614	100,000	745	745	1.21(198)
2015	59	17,000	-	-	-

※ 본 자료는 중국의 공식 문건에 기초한 것으로 정확한 수치라고 볼 수는 없음.

출처: Jaeyoon Park et. al.(2020b), Table S6.

○ 북한의 중국에 대한 어업권 판매(UN Security Council)

- 최근 유엔 안보리 대북제재위원회 전문가 패널은 북한이 제3국에 어업권을 판매하여 조업을 허용하고 있다는 정보를 파악하였음.
- 북한이 제3국 어선에 발행한 어업권 증서(fishing rights certificates), 보험증서(insurance policies) 등에 따르면, 북한 수역에서 4~5달 동안 조업할 수 있는 어업권의 가격은 20만 위안(30,867달러)에서 30만 위안(46,301달러)임.
- 위원회는 북한 어업권 판매자의 정보도 입수하였는데, 최운복 재중조선인총연합회 회장과 웨이하이(威海) 반도 선박연료회사임.
- 재중조선인총연합회는 중국에 거주하는 북한 국적자의 민간조직인데, 이를 통해 북한이 민간조직의 형식을 빌어 어업권을 판매하고 있다는 점을 확인할 수 있음.

■ 불법·비보고·비규제 어업이 수산자원을 고갈시키고 해양 생태환경을 파괴하고, 합법적인 어업과 해당 지역공동체의 생계를 위협한다는 국제적인 여론을 활용하여 중국 어선의 불법 조업 문제를 국제적인 해양 생태환경의 차원에서 대응할 필요성이 제기됨.

(나) 남북 공동어로 사업의 경과⁷³⁾

1) 남북 간 공동어로 사업 관련 논의

- 북한은 1955년을 시작으로 간헐적으로 공동어로를 제안했으며, 1982년 처음으로 남측에서도 공동어로 추진을 제안
 - 1955년 북한 내무상, 수산 당국자 간 협상을 제안하며 남한 어민들의 북한 영해에서의 어로작업 보장과 남북한 어장의 상호 이용 제안(국토통일원 1985, 19)
 - 이후 북한은 1958년 수산상·내무상 공동성명, 1960년 최고인민회의 상임위원장의 편지 형식으로 남북 공동어로를 제안(박성준 2013, 97~107)
 - 1972년 7·4 남북공동성명 발표 후 진행된 ‘7·4 남북공동성명 합의서 사항의 이행을 위한 남북조절위원회’에서 북한은 어장 개방을 제의
 - 1982년, 전두환 정부는 ‘20개항 평화통일시범실천사업’을 북한에 제안했으며, 이 중 9항에 남북 공동어로를 포함. 1984년 11월부터 1985년 11월까지 5차에 걸쳐 진행된 ‘남북경제회담’에서 남북 공동어로 구역 설정 문제가 논의되었음.
- 2000년 제1차 남북 정상회담 이후 공동어로 논의가 본격화되었으나, 구체적 합의에 이르지 못함.
 - 2000년 6·15 공동선언 발표 이후 남북 장관급 회담에서 북측 동해어장 공동 이용 문제가 의제로 상정되었으나, 2002년 제2연평해전 발발과 북한 핵문제 등으로 구체적 논의 중단
 - 2005년 제15차 남북 장관급회담에서 남북경제협력추진위원회 산하에 수산협력실무협의회를 구성·운영하기로 합의⁷⁴⁾
 - 위 합의에 따라 ‘수산협력실무협의회’ 제1차 회의(2005.7.25~27, 개성 자남산여관)가 개최되어 서해 남북 공동어로와 제 3국 어장 진출 협력 등 6개항 합의

남북수산협력실무협의회 제1차 회의 합의서 요지

1. 서해에서 남북공동어로 수역 설정·이용
 - ① 공동어로 수역 및 시작 시기는 남북군사당국회담에서 합의되는데 따라 확정
 - ② 공동어로기간, 어선 수, 어구, 입어로 등은 쌍방이 합의 결정
2. 서해에서 불법어선들의 어로활동방지를 위해 출입을 통제하는 조치에 협력
3. 수산물 생산, 가공, 유통분야에서의 협력사업 진행, 이를 위한 구체적인 문제들은 남북수산협력실무접촉에서 협의
4. 수산물 생산향상을 위한 우량품종의 공동개발 추진, 이를 위한 수산분야 기술교류 추진
5. 제3국 어장진출에서 서로 협력
6. 남북수산협력실무접촉 날짜 및 장소는 문서교환방식으로 협의·확정

73) 본 절의 이하 내용은 진희권(한국해양수산개발연구원)의 원고 보완 및 자문을 통해 연구진이 재구성하였음.

74) 제15차 남북장관급회담 합의문(2005년 6월 23일) 7항에서 “남과 북은 서해 해상에서의 평화정착을 촉진하기 위하여 남북경제협력추진위원회 산하에 수산협력실무협의회를 구성·운영하기로 하고, 이 협의회를 7월 중으로 개최하여 공동어로 등 수산협력문제들을 협의·해결하기로 하였다”고 발표했다.

- 제3차 남북장성급군사회담(2006.3.2~3, 판문점 통일각)⁷⁵⁾, 제4차 남북장성급군사회담(2006.5.16~18, 판문점 평화의집)⁷⁶⁾, 제6차 남북장성급군사회담(2007.7.24~26, 판문점 평화의집)⁷⁷⁾에서 서해 공동어로 수역 설정 문제를 협의하였으나 합의에 이르지 못함.

● 2007년 10월, 제2차 남북 정상회담에서 ‘서해평화협력특별지대’ 설치와 공동어로구역, 평화수역 설정 등을 합의했으나 공동어로구역 설정 이견으로 실행에 이르지 못함.

- 제1차 ‘남북총리회담’(2007.11.14~16, 서울)에서는 2008년 상반기 내 공동어로 사업에 착수하기로 하고 공동어로구역의 운영과 수산분야 협력 문제는 12월 중 ‘서해평화협력특별지대추진위원회’ 산하 분과위원회에서 논의하기로 합의했으며,⁷⁸⁾ 아울러 ‘남북경제협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서’도 채택⁷⁹⁾
- ‘남북국방장관회담’(2007.11.27~29, 평양)에서는 공동어로 구역 설정 문제를 ‘남북장성급군사회담’에서 빠른 시일 안에 협의·해결하기로 합의⁸⁰⁾
- ‘남북경제협력공동위원회 제1차 회의’(2007.12.4.~6, 서울) 합의서 제5조에서는 북측 동해수역에서 공동어로 사업 우선 추진과 「남북농수산협력분과위원회」 개최 등을 합의

75) 제3차 남북장성급군사회담에서 우리측은 서해상 우발충돌 방지를 위한 개선조치를 제시하고 공동어로수역 설정 관련 안을 전달하였으나, 북한측은 서해상 무력충돌을 근원적으로 막기 위해 서해 해상 군사분계선 확정문제를 우선 협의할 것을 주장하였다. 양측은 공동어로 실시에는 공통된 인식을 가졌으나 해결 방법에서 의견 차이를 좁히지 못하며 합의에 이르지 못하였다.

76) 제4차 남북장성급군사회담에서 우리측은 제3차 장성급회담에서 북한측이 제기한 서해해상경계선 설정문제와 관련, 기존 남북이 관할하여온 수역과 그 기준선인 북방한계선(NLL)을 존중·준수할 것과 함께, 제2차 국방장관회담을 개최하여 남북기본합의서의 군사분야 합의사항 이행문제와 함께 포괄적으로 협의할 것을 제안하였다. 이에 북한측은 제3차 장성급회담과 같이 서해상 무력충돌을 방지하기 위해서는 근원적 문제가 해결되어야 한다는 주장을 반복하면서 서해해상군사분계선 문제를 장성급회담에서 협의할 것을 주장하였다. 결국 양측은 의견 차이를 좁히지 못하고 회담을 종료하였다.

77) 제6차 남북장성급군사회담에서 우리측은 공동어로수역 설정과 관련, 북방한계선(NLL)을 기준으로 동일 면적의 수역에서 시범적으로 설정·운영하고, 서해상에서 평화가 정착되는데 따라 확대하자고 제안하였다. 북한은 공동어로수역을 북방한계선 이남에 설정해야 한다고 주장해 합의에 이르지 못했다.

78) 회담의 공식명칭은 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’ 이행에 관한 제1차 남북총리회담’이었으며, 합의서 2조에서 “남과 북은 서해지역의 평화와 공동의 이익을 위하여 「서해평화협력특별지대」를 설치”하기로 했으며, 2조 2항에서는 “평화수역과 공동어로구역의 대상지역과 범위를 호혜의 정신에 따라 별도로 협의하여 확정하고 2008년 상반기 안으로 공동어로사업에 착수하기로” 합의하였으며, 2조 3항에서는 “공동어로구역의 효율적 운영과 수산분야에서의 협력문제를 12월중 「서해평화협력특별지대추진위원회」 산하의 분과위원회를 통해 협의 해결하기로”합의하였다.

79) 합의서에서는 남북경제협력공동위원회의 기능을 “남북총리회담에서 합의 또는 위임한데 따라 쌍방 당국 사이의 경제협력사업을 주관”하기로 했으며, 산하에 남북도로협력분과위원회, 남북철도협력분과위원회, 남북 조선 및 해운협력분과위원회, 개성공단협력분과위원회, 남북농수산협력분과위원회, 남북보건의료·환경보호협력분과위원회를 설치·운영하기로 합의하였다.

80) 회담의 공식명칭은 ‘남북관계발전과 평화번영을 위한 선언’ 이행을 위한 남북국방장관회담’이었으며, 합의서 3조 1항에서 “서해해상에서의 군사적 긴장을 완화하고 충돌을 방지하기 위해 공동어로구역과 평화수역을 설정하는 것이 절실하다는데 인식을 같이하고, 이 문제를 남북장성급군사회담에서 빠른 시일 안에 협의·해결하기로” 합의하였다.

남북경제협력공동위원회 제1차 회의 합의서 제5조

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

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

- 남북농수산물협력분과위원회 제1차 회의(2007.12.14.~15, 개성)에서는 북측 동해어장 이용, 수산물 생산·가공 및 유통 등의 내용에 합의

제1차 남북농수산물협력분과위원회 수산부문 합의 요지

4. 남과 북은 수산분야에서 공동의 이익을 위해 협력사업을 적극 추진해나가기로 한다.

- ① 남과 북은 2008년 중에 북측 동해수역의 일정한 어장에서 남측 어선이 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.

- 서해평화협력특별지대추진위원회 제1차 회의(2007.12.28.~29, 개성) 합의서 제3조에서는 공동어로구역이 설정되는데 따라 공동어로를 실시하기로 하고 2008년 상반기내 「공동어로협력분과위원회」를 개최하기로 합의

서해평화협력특별지대추진위원회 제1차 회의 수산부문 합의 요지

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

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

- 제7차 장성급군사회담(2007.12.12~14, 판문점 평화의집)에서 공동어로구역과 평화수역 설정 관련 문제가 논의 되었으나, 공동어로 구역의 위치에 대한 이견으로 합의 없이 종료

- 2018년 제3차 남북 정상회담이후 시범 공동어로구역 설정 등 구체적 합의 진전이 있었으나, 남북관계 경색으로 합의 이행 중단

- 2018년, 제3차 남북정상회담(2018.4.27., 판문점) 에서 합의된 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언’의 1조 6항에서는 “10.4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진”하기로 합의하

- 였으며, 2조 2항에서는 “서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 실제적 대책”을 세워나가기로 합의
- 「역사적인 ‘판문점선언’ 이행을 위한 군사분야 합의서」(2018.9.19, 평양) 3조에서는 서해 평화수역 조성 및 어로활동 보장을 위한 군사적 대책을 취하기로 하고 평화수역 설정, 시범 공동어로 구역 설정, 남북공동순찰대 조직 등에 대한 세부적 내용을 합의

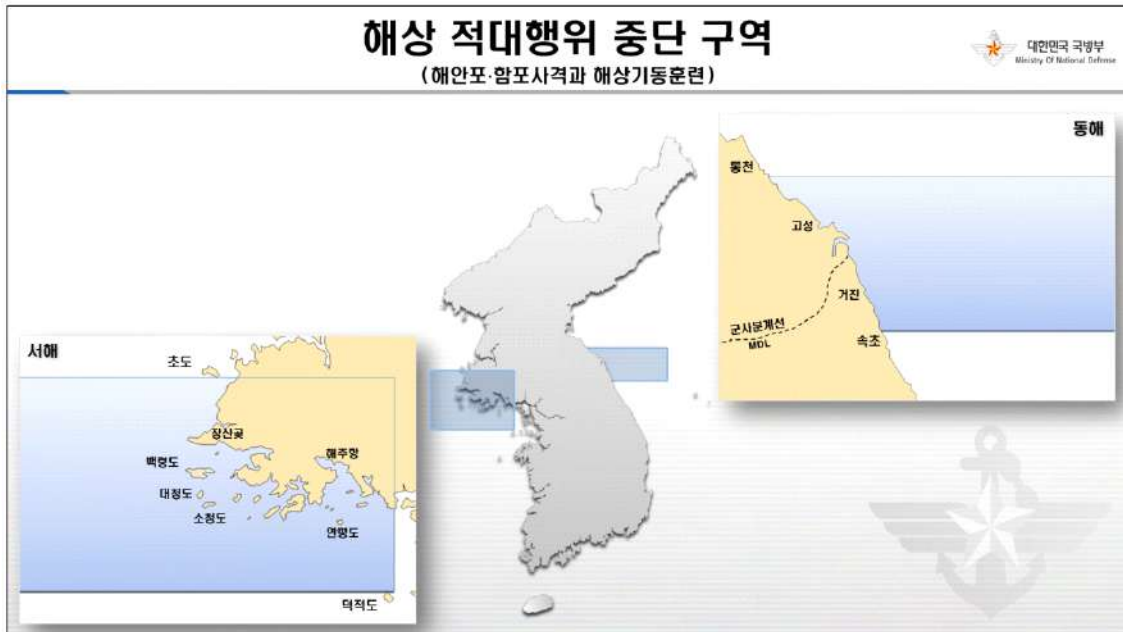
역사적인 ‘판문점선언’ 이행을 위한 군사분야 합의서 수산 관련 합의

3. 남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 군사적 대책을 취해 나가기로 하였다.
 - ① 쌍방은 2004년 6월 4일 제2차 남북장성급군사회담에서 서명한 ‘서해 해상에서의 우발적 충돌방지’ 관련 합의를 재확인하고, 전면적으로 복원·이행해 나가기로 하였다.
 - ② 쌍방은 서해 해상에서 평화수역과 시범적 공동어로구역을 설정하기로 하였다. [붙임 4]
 - ③ 쌍방은 평화수역과 시범적 공동어로구역에 출입하는 인원 및 선박에 대한 안전을 철저히 보장하기로 하였다.
 - ④ 쌍방은 평화수역과 시범적 공동어로구역 내에서 불법어로 차단 및 남북 어민들의 안전한 어로활동 보장을 위하여 남북 공동순찰 방안을 마련하여 시행하기로 하였다.

[표 V-19] 9.19 군사합의 중, [붙임4] 서해 해상에서 우발적 충돌방지 및 평화수역 설정, 안전한 어로활동 보장 요지

항 목	내 용
1. 평화수역 설정	
1) 평화수역 범위	남북군사공동위에서 협의하여 확정
2) 평화수역 출입 질서	① 비무장 선박들만 출입. 함정들이 불가피 진입할 경우 상대측의 승인 하에 출입 ② 활동 선박 수는 쌍방이 협의결정. 출입 및 활동 계획은 48시간 전 상호 통보 ③ 출입시간은 7시~18시(4월~9월), 8시~17시(10월~3월)로 하며, 상호 협의하여 변경 가능
3) 평화수역에서의 행동 질서	① 남북 선박은 남북경계선을 넘지 않으며, 평화적 활동만 해야 함 ② 식별을 위해 가로 900mm×세로 600mm의 한반도기를 남측 선박은 마스트 좌현 기류줄에, 북측 선박은 마스트 우현 기류줄에 게양 ③ 심리전을 비롯 상대를 자극하는 일제 연행 금지 ④ 우발적 충돌 발생 시 모든 선박 등을 철수시키고, 군통신선 혹은 남북군사실무 회담을 통하여 사태 수습, 재발방지 대책 수립
4) 평화수역에서의 인도 주의적 협력 문제	긴급한 상황 발생 시 상대측에 즉시 통보하고 상호 협력하여 필요 조치 취함
5) 평화수역 활용	해양측량, 공동조사, 민간선박 운항 등 평화적 활용 방안을 계속 협의
2. 시범 공동어로구역 설정	
1) 시범 공동어로구역 범위	남측 백령도와 북측 장산곶 사이에 설정하되, 구체적 경계는 남북군사공동위원회에서 협의확정
2) 시범 공동어로구역 운용 질서	① 어선은 출입신청 문건을 출입예정 2일(48시간) 전까지 상대에 제출 ② 어선의 출항예정 1일(24시간) 전까지 출입신청서 검토 결과를 상대에 통보하되, 불허하는 경우 타당한 사유와 함께 통보 ③ 최대 5일까지 공동어로구역내 체류 허가 ④ 상호 승인한 경로를 이용하며 쌍방 어업지도선의 통제를 받아야 함 ⑤ 향후 공동어로구역 확대 시, 출입질서와 관련한 사항은 상호 협의
3. 불법어선 차단 및 안전한 어로활동 보장을 위한 공동순찰	
1) 남북공동순찰대 조직	① 쌍방은 해경정(경비정)으로 '남북공동순찰대' 조직 ② 순찰정은 쌍방이 각각 3척(6척)으로 하며 합의에 따라 조정 가능 ③ 순찰정은 가로900mm×세로600mm 황색 깃발을 선박 마스트 상단에 게양
2) 남북공동순찰대의 임무	① 평화수역에 진입하는 제3국 불법어선 차단 및 단속 ② 남북 어선들과 어업지도선들의 항행질서 통제 ③ 표류하는 선박들을 구조하고 인도주의적 원칙에 따라 돌려보냄
3) 남북공동순찰대의 운용	① 순찰정의 공동어로구역 진입 금지. 긴급 상황 발생 시 상대측에 통보 후 진입 가능 ② 공동순찰은 쌍방이 합의한 날짜에 진행 ③ 공동순찰은 주간에 진행, 순찰계획은 24시간 전에 상대측에 통보 ④ 공동순찰은 공동어로구역 외곽선을 따라 기동 ⑤ 자기측 상부의 지휘에 따르며, 순찰정간 교신, 호출부호 등은 2004년 '6.4합의서'를 준용 ⑥ 상대를 자극하는 발언, 행동을 하지 않으며, 상황 발생 시 즉각 순찰정을 격리하고 상호 협의 통해 문제 해결

[그림 V-18] 9.19 군사분야 합의서 상의 해상 적대행위 중단 구역



출처: 국방부, “「판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서」해설자료.

2) 민간의 공동어로(북측 수역 입어) 추진 사례

- (주)해주, 서해공동어로 추진: 서해 이북 수역에서 공동어로를 통해 어획한 수산물을 전량 반입, 판매 추진
 - 1997년 12월, 남측 (주)해주와 북측 ‘조선총국 청진무역상사’가 중국 연변에서 접촉
 - 1998년 10월, 남북 양측 공동출자 형태로 ‘풍어수산물합작회사’ 설립(1992년 통일부 사업자 승인)
 - 생산 어획물은 북측 60%, 남측 40% 비율로 배분하기로 하였으며 꽃게, 조기, 홍어 등 고급 어패류가 주 대상
 - 남측은 어선(저인망 3척, 운반선 1척)과 시설 장비(냉동차량 2대 등)를 외상으로 북측에 제공하기로 함
 - 서해 인근 남측 어업인들의 반발로 사업 중단
- 수협중앙회 합작 입어 추진: 북측 민족경제협력연합회(민경련)와 협상 진행
 - 서해 특정 해역에서 공동어로 실시 ▶ 동해 특정해역으로 확대 ▶ 구 소련 어장으로 진출을 계획을 세우고 1991년부터 북측과 합작 입어 추진
 - 1998~2000년, 북측 민경련과 5차례 협상 진행
 - 수협중앙회가 어선, 어구, 자재 등을 북측에 제공하고 북측은 어장 및 선원을 남측에 제공
 - 생산된 어획물은 남측 반입 또는 제3국 수출 계획
 - 북측이 선박 4~5척과 운영 기금을 무상으로 선(先)제공할 것을 요구하면서 협상 중단

- 전국어민총연합회(전어총), 동해상 공동어로(입어) 추진
 - 1998년 8월, 전어총의 제의로 1999·2000년 북측 민족경제협력연합회(민경련)와 중국 베이징에서 접촉하여 협상
 - 2002년 2월, 전어총과 민경련 합의서(남북 민간어업 협력에 관한 합의서) 교환
 - 대상 어업 수역은 북위 38도 36분 50초, 동경 130도 30분 00초 점과 북위 40도 00분 00초, 동경 131도 23분 00초 점들을 연결하고 이 점 들에서 전방위 90도 방향으로 연장한 200마일 경제수역 경계선과 사귀는 선까지의 수역(이른바 ‘은덕어장’으로 불리는 수역)
 - 북측은 어장 제공, 남측은 어선, 어구, 연료 등 경영비 일체 부담, 어획물 판매 총수입에서 경영비 공제 이익금 5:5 배분 합의
 - 최초 사업기간은 2000~2005년(추후 5년씩 연장)
 - 2002년 3월, 해수부가 사업추진 사단법인 설립을 불허하여 불발
- 안승유통, 붉은대게 공동어로 추진
 - 북측 원산~장전 수역에 붉은대게잡이 어선 10척(감척어선)과 어구, 장비를 제공하고 남측 기술자를 승선시켜 조업하는 방법 추진
 - 연간 어획량 3만 톤 목표(목표 사업 기간 10년)
 - 2000년 1월 해수부는 통일부 의견조화에 ‘불허’ 입장 통보
 - 감척어선 처분 절차상의 문제와 감척어선 북측 제공시 군사상의 잠재적 위험, 강원·경북 지역 홍게통발 어업인들의 반발 등 영향
- 강원도 고성군수협 공동어로 추진
 - 2001년 고성군 수협이 어장 확대를 통한 어민들의 소득 증대, 남북 연안 어업인들의 교류 촉진 등을 목적으로 추진
 - 고성군 북방 수역 연안 12해리 내외 수역을 협력 대상으로 선정
 - 고성군 수협 어선들이 북측 수역에 입어, 생산물에 대한 대가를 현금 또는 식량, 기자재 및 장비로 북측에 제공 계획
 - 어획물 판매 방법으로는 지정 어항(고성군 수협 위판장)에 위탁하는 방법 고려
 - 시기 미성숙, 북측 접촉 창구 미개발 등의 이유로 추진 보류, 2000년대 초반 남북 경협 관련 논의 및 업무가 폭주하는 상황도 영향

3) 과거 경험의 시사점 및 추진 시 고려 사항

- 남북 공동어로 사업의 출발은 동해였으며, 동해의 추진 여건이 상대적으로 양호
 - 과거에는 동해 지역 어자원이 서해에 비해 풍족했으며(명태, 정어리 등의 회유성 어종) 붉은대게와 같은 수요가 분명한 (일본 수출) 고급 어종이 존재
 - 서해에 비해 동해는 해상경계가 분명하여 NLL과 같은 정치적 갈등의 소지가 낮으며, 어장의 규모가 큼.

- 제 1차, 제 2차 연평해전이후 서해 접경수역의 남북 간 갈등이 본격화되면서 서해 평화수역 조성의 핵심 방안으로 공동어로 사업에 주목
 - 제 1차 연평해전(1996.6.15.), 제2차 연평해전(2002.6.29.) 이후 서해 공동어로 논의가 본격화 되었으며, 대청해전(2009.11.10.), 천안함 피격(2010.3.26.), 연평도 포격전(2010.11.23.)을 거 치며 서해 평화수역 필요성 부각
- 서해 공동어로는 경제협력이 아니라 서해 평화수역 조성을 위한 군사적 보장대책의 성격
 - 남북 정상 합의에서 서해 공동어로는 처음 논의된 2007년 10.4 선언에서 위와 같은 성격을 명시
 - 10.4선언 제3항에서는 “남과 북은 서해에서의 우발적 충돌방지를 위해 공동어로수역을 지정 하고 이 수역을 평화수역으로 만들기 위한 방안과 각종 협력사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등 군사적 신뢰구축 조치를 협의하기 위하여 남측 국방부 정관과 북측 인민 무력부 부 장간 회담을 금년 11월 중에 평양에서 개최하기로 하였다”고 명시
 - 위와 같이 서해 공동어로 사업의 목적과 성격은 물론 그 논의 관할이 남측 국방부와 북측 인민 무력부라는 점을 명시
 - 2018년 9월 군사분야 합의서에서 서해 평화수역 조성과 어로활동 보장을 위한 군사적 대책을 취하기로 하고 평화수역 설정, 시범 공동어로 구역 설정, 남북공동순찰대 조직 등에 대한 세부 적 내용을 합의
- 서해 접경수역은 남북 간 군사적 충돌로 다수의 사상자가 발생했으며, NLL 갈등으로 격렬한 정치적 공방이 오간 경험이 있어 다양한 갈등의 불씨가 내재되어 있기 때문에 공동어로 추 진 및 확대 시 이에 대한 세심한 고려와 적절한 절차가 필요할 것으로 보임.
- 북한의 핵무기와 장거리 미사일 개발로 UN을 비롯한 국제사회는 대북제재를 적용하고 있으 며, 이는 남북 공동어로에도 영향을 미칠 수밖에 없음.
 - UN의 대북제재는 북한 경제제재 관련 유엔 안보리 결의안(UNSCR: UN Security Council Resolution)으로 2006년 1718호를 시작으로 총 9차례 채택
 - 초기에는 북한의 재래식 무기 및 대량살상무기 관련 제재만 적용했으나 2016년 북한의 4차 핵실험과 장거리 미사일 발거 결과 채택된 UNSCR 2270호(2016.3.2.)부터는 북한 경제 일반 을 대상으로 포괄적 제재
 - UN 제재는 대북 합작사업 추진과 북한산 수산물 수입 금지(UNSCR 2371, 2017.8.5.), 북한 수역 조업권 구입 금지(UNSCR 2397, 2017.12.22.)를 명시하고 있으며, 미국의 대북제재 강 화법은 대량현금(Bulk Cash) 반입 금지를 명시
- 남북 공동어로 추진 및 확대 시 남측 수산업의 피해 및 지역 및 어민 간 갈등의 소지도 고 려 필요
 - 시범공동어로 단계에서는 영향이 크지 않겠지만 공동어로를 통한 수산물이 남측에 유통 시 수 산물 가격 혼란 등의 문제 발생 가능성도 있음.
 - 입어 어선 선정 등의 과정에서 지역 간 어민 간 갈등을 유발할 위험도 있으며, 과거 유사한 사 례 존재

(다) 북한 황해도의 해양수산 현황

■ 인천의 북한 접경지역은 행정구역상 황해남도에 해당하며 개성·해주를 포함한 배천군, 연안군, 강령군, 웅진군 등이 주요 지역⁸¹⁾

1) 지역 일반현황

● 입지 지리

- (위치) 서해 남북 접경지역, 동쪽은 황해북도, 북쪽은 평안남도 접경
- (행정구역) 황해남도(1개 시, 19개 군), 도 소재지는 해주시
- (입지 특성) 해주항은 조수간만의 차가 커서 준설 작업이 필요, 남북접경 지역으로 군사시설 집중, 외항화물은 공해 우회

● 경제산업

- (인구) 해주시 27만 명, 황해남도 321만 명
- (산업 현황) 농경지가 많고(면적의 20%) 기후가 온화해 북한의 곡창지대
- 건재·화학, 기계·금속 등 중공업과 식료품, 방직·피복 등 경공업 기지
- (교통) 해주-사리원, 해주-개성 간 1급도로, 웅진선, 배천선, 황해청년선 등 철도 연결

● 인문사회

- (역사) 해주항은 일제 강점기 곡물과 지하자원 수탈 목적으로 개발
- (문화) 조선시대 해주향교 등 17개 교육기관이 있던 교육도시로 백이숙제 설화가 담긴 수양산 유원지 등이 있으며 백범 김구와 안중근 의사의 고향

2) 해양수산 현황

● 해양

- (연안) 넓은 갯벌에 다양한 해양 생물이 서식하고 있으며 배천, 강령, 웅진 등에 두루미 서식터 분포
- (환경) 해주 공업지구 개발 시 수질환경 모니터링 필요
- (관광) 몽금포·구미포 명승지(해수욕장) 및 구월산(북한 5대 명산)

● 수산

- (환경) 해류·지형 영향으로 황해남도 몽금포 앞바다는 북한 서해 최대 어장이며 바다양식 발전
- (생산) 서해 최대 어항인 몽금포 수산기지를 비롯해 다수 수산사업소와 바닷가양식장이 산재, 북한 최대 메기 양어장인 삼천메기공장 등 내수면 양식도 활발

81) 본 절의 이하 내용은 윤인주(한국해양수산개발연구원)의 원고 보완 및 자문을 통해 연구진이 재구성하였음.

몽금포 수산지

- 몽금포 수역은 북한 서해 중심어장으로 성어기에는 서해 전역의 어선들이 진출하며, 해당 수역은 남 북한이 합의한 서해 공동어로 시범구역과 인접함.
- 몽금포 수역의 원활한 어로 활동을 위해 북한은 수산지지를 건설하여 2018년 12월 23일 완공
- 몽금포 수산지지는 10대의 하륙기중기가 설치되어 있으며, 수만 제곱미터의 건조장, 절임장 4동, 합 숙소 4동과 각종 편의시설을 갖추고 있음.

- (유통·가공) 북한 최초로 산업화된 젓갈 공장인 금산포젓갈공장 완공

[표 V-20] 북한 황해남도 수산업 생산 시설 현황

구 분		어항	수산사업소	어선
북한 전체		260	67	25,690
서해		97	26	7,780
황해남도	숫자	50	14	4,080
	비중(%)	서해	51.5	53.8
		북한 전체	19.2	20.9

출처: 한국해양수산개발원(2020), pp. 74~79.

[표 V-21] 북한 황해남도 수산사업소·양식사업소 현황

구분	수산사업소·양식사업소 목록
해주시	해주수산사업소 해주세소어업사업소 결성세소어업사업소
강령군	강령대경수산사업소 부포바다가양식사업소 평화바다가양식사업소
웅진군	웅진대흥수산사업소 웅진해안수산사업소 웅진바다가양식사업소
룡연군	몽금포수산사업소 덕동수산사업소 구미포잠수어업사업소 구미포바다가양식사업소
은률군	금산포수산사업소

● 해운·항만

- (물류) 해주항은 준설 및 설비, 군사시설, 항로 등의 문제로 제한적 기능
- (항만) 해주항은 ‘시멘트’ 처리 및 ‘광산물자’ 집산항(최대수심 6.5m, 최대접안능력 5만 톤, 하역능력 195만 톤/년)
 - ※ 2011년 해주시멘트공장과 해주항을 연결하는 컨베이어벨트를 해체하고 1기의 소성로를 제외한 설비를 반출하여 가동이 중단되었다고 알려져 있는 바 해주항의 시멘트 처리 능력의 현황에 대해서는 추가 확인이 필요함.
- (해운) 국내항 여객 업무, 국제항에서 화물 수송 담당

[표 V-22] 해주항 주요 현황

구 분		내 용
주요시설	부두연장	1,348m
	동시접안 척수	4척
	주요 장비	10톤급 크레인
	접안능력	7,000톤 미만
	최대수심	10m
	연간 처리능력	240만 톤
이용현황	주요 취급화물	시멘트, 기타광석
	무역비중	9.8%
	기타	1974년 무역항으로 개발, 시멘트 중심항 내항: 연안화물, 외항: 무역화물

출처: KDB한국산업은행(2020), p. 233.

(라) 북한 서해권 해양수산 협력 이슈와 협력 사업

1) 북한 서해권의 남북 해양수산 협력 이슈

[표 V-23] 한강하구·서해 접경 북한 행정구역 및 남북 해양수산 협력 이슈

구 분	행정 지역		해양수산 협력 관련 이슈 및 특징
한강 하구	개성특별시		-기 추진 사업: 개성공단, 개성관광 -한강하구 협력: 해양관광, 공동어로 등
	황해 남도	배천군	-한강하구 협력: 해양관광, 공동어로 등
		연안군	-강화군 최근접 북한 지역
서해 접경	황해 남도	연안군	-강화군 최근접 북한 서해 지역 -수산협력, 어촌 개발 등
		청단군	-수산협력, 어촌 개발 등
		해주시	-해주항(북한 8대 무역항 중 하나) 개발 및 인천-해주 항로 -골재 채취 -해주산업단지 협력
		강령군	-강령국제녹색시범구 연계 해양수산협력 -바다 양식 협력: 북한 최대 해조류 양식 지역
		웅진군	-바다 양식 협력: 북한 최대 해조류 양식 지역
		룡연군	-북한 서해 최대 어항 몽금포항(몽금포 수산기지) 소재 -서해 시범 공동어로구역 인접 -해양관광: 몽금포, 구미포 해수욕장 -해양생태 협력: 점박이물범
		과일군	-북한 최대 과일 생산 기지: 사과, 배, 복숭아 등 -서해와 인접해 수산업도 발달 -해양생태 협력: 점박이물범
		은률군	-남포시 남쪽에 위치, 서해갑문 내외의 남쪽 -북한 최대 수산물 가공 공장인 '금산포젓갈가공공장' 소재
	남포시		-남포항 현대화 및 인천-남포 항로 -수산물 수출 가공단지 및 스마트 양식 -연안 통합관리

2) 이슈별 남북의 협력 가능 사업

■ 해양 협력사업

● 점박이물범과 인천

- 점박이물범은 천연기념물 제331호, 멸종위기 야생생물 2급
- 점박이물범의 집단서식지인 인천 백령도 하늬해변과 진촌리 마을이 인천시 최초 국가 생태관광 지역으로 지정(2021.5.27.)

- 하늬해변에는 육안으로 생태관광이 가능한 점박이물범 바위 3곳과 인공섬터 1곳이 존재
 - 점박이물범은 인천의 깃대종(Flagship Species), 즉 특정지역의 생태·지리·문화적 특성을 반영하는 상징적인 야생 동물로서 사람들이 보호해야 할 필요성을 인정하는 종이므로 보전 가치 및 남북협력 필요성이 높음.
- 점박이물범 서식지 해양보호구역 네트워크 및 생태관광 추진
- 서해 보호대상 해양생물 서식지와 연계한 생태관광 프로그램 개발
 - 서해경제공동특구 또는 서해평화수역 내 해양생태관광지구 개발
 - 서해 주요 해양자원 및 서식지 주변의 생태관광 시설 개발
 - 제6차 인천권 관광개발계획 중 한반도 생태평화벨트 조성 사업과 연계
- 황해남도 몽금포·구미포·금산포 등 해수욕장, 어촌관광, 섬 관광 개발
- 한국 수도권과 가까워 접근성이 높은 북한 서해를 대상으로 해양관광을 추진
 - 몽금포, 구미포, 금산포 등 해수욕장 개방과 인근 어촌 체험마을 조성
 - 서해평화수역 내 섬을 돌아보는 관광상품 개발
 - 심청이가 몸을 던진 인당수로 추정되는 몽금포 장산곶 일대와 연계
 - 제6차 인천권 관광개발계획 중 한반도 생태평화벨트 조성 사업의 일환
 - 백령도의 물범 생태 관찰센터, 몽금포 서해문화 공연장이 2011년에 이미 옹진군의 한반도 생태평화벨트 조성사업으로 포함되었으나, 2017년 「제6차 인천권 관광개발계획」에 따르면 토지 수용, 관광수요, 접근성 등의 문제로 추진이 쉽지 않은 상황임.
- 장산곶 인근 복합해상풍력단지 개발의 가능성 타진
- 상용화 진입 단계인 국내 해상풍력발전 및 조류발전 기술력과 북한의 부존자원을 활용한 발전단지 조성
 - ※ 현재 인천 지역에서는 옹진군 덕적도와 굴업도 인근 해역에 대규모 해상풍력 발전단지 조성이 진행중이나, 주민과 어업인들의 반대에 직면한 상황임.
 - 북한은 기초 인프라와 부지를 제공하고 한국은 기본계획 수립, 자원량 조사, 시공을 담당하여 진행할 수 있음.
 - 조류, 파력, 온도차 등 에너지원별 핵심 기술을 기반으로 해상풍력+조류의 복합발전 원천기술 확보를 통해 상용화 추진을 검토해 볼 수 있음.
 - 북한 황해남도, 황해북도 지역은 자체적인 전력 설비가 없고 전기 공급도 후순위인 상황이므로 산업 분야의 남북 협력을 위해서는 전력 문제가 선결되어야 함.
 - 대규모 전기 공급을 위한 화력, 열병합 발전, 조력 등의 건설에 앞서 비용과 시간이 덜 드는 풍력 발전의 협력을 먼저 시도해 볼 수 있으며, 이 지역의 수요 규모로 보면 풍력으로도 장기간 안정적인 전기 공급을 보장할 수 있음.
 - 실현가능한 풍력 발전의 발전량, 거리에 따른 송전 비용 등을 고려하면, 풍력 발전을 통해 해주경제특구 또는 교통 평화산업단지를 연계하기는 어려우며 황해도 인접 지역에 대한 공급으로 국한될 가능성이 높음.
 - 백령도, 대청도 등 우리 접경도서에 대한 전력 공급과의 연계를 고려해 볼 수는 있을 것임.

■ 수산 협력사업

● 스마트양식 협력

- 서해 5도 주변은 해조류가 많이 분포하고 있으며 해조류를 남북 공동의 해양바이오 산업으로 육성할 수 있음.
- 연구를 통해 소청도, 연평도와 함께 황해남도 마합도에 동일 종의 우뚝가사리가 서식하는 것이 확인되어 이를 활용한 '해조류 평화벨트' 구상이 제안된 바 있음(2019년 11월, 서해 5도 스마트 해양산업 육성 및 남북협력방안 마련 토론회).
- 동 지역이 해안포 등이 배치된 대표적인 군사 대치 지역이라는 점에서 스마트양식 협력은 긴장 완화의 계기가 될 수 있음.
- 해양바이오 연구개발을 위해 강령국제녹색시범구에서 테스트베드 추진과 결합 가능

● 해주, 강령 등 북한 접경지역 어촌 개발을 통한 어촌 뉴딜 사업 추진

- 현재 정부는 300개 항구와 포구를 선정하여 기반시설을 현대화함으로써 어촌 지역경제를 활성화하는 '어촌뉴딜 300' 사업을 시행하고 있음.
- 인천시는 2022년도 어촌뉴딜 300에서 13개소가 선정되어 1,236억 원을 확보하였음.
- 북한 어촌에 적용 가능한 사업을 발굴하여 해주, 강령 등과 연계한 북한판 어촌뉴딜을 추진
- 서해의 주요 어항을 공동어로 추진 등 남북 수산·해양 협력을 위한 선도 어항으로 공동 개발하고 서해 어민의 교류를 활성화

● 해주 수산물수출가공단지(남한 반입형) 조성

- 북한 서해의 패류나 해조류를 한국으로 반입하기 위한 단지 조성
- 인천시는 북한 어장 내 백합, 바지락 등의 패류를 국내에 반입, 판매하는 '남북 수산물 경제교류사업'을 2003년에 추진한 적이 있음.
- 고품질 수산물(선어 및 1차 가공) 확보로 수급 안정과 수입대체에 활용
- 해주항 개발 사업과 연계하고 수협을 중심으로 공공 및 민간재원 투입

■ 해운·항만 협력사업

● 인천~남포 간 해상항로 재개

- 남북해운 운영 당시 정기항로의 복원
- 인천의 특성을 살려 지역 특성이 유사한 북한 남포특별시와 우호 관계를 맺고 협력 사업을 추진
- 인도협력물자 등을 위한 긴급물류체계 확보(비정기선 운영)
- 향후 경험재개 시 정기선 운영

● 지자체의 한계와 자체 추진 전략의 필요성

- 인천항은 국가관리 무역항으로서 정책시행 주체가 국가(해양수산부)이므로 지자체의 정책 추진에는 한계가 있음.

- 남북관계 개선 시 인천항이 대북사업의 거점항으로서 역할을 하기 위해 인천시에서 자체 추진할 수 있는 구체적 추진 전략이 필요
- 남포항, 해주항, 송림항 등 항로 재개의 가능성이 있는 지역에 대한 타당성 분석, 항로개설 추진 절차 마련, 크루즈 관광을 위한 기반 조성 등을 선제적으로 준비할 수 있음.

● 서해의 남북 크루즈 관광의 사례

- 인천은 2019년 11월 관광·마이스(MICE) 포럼 창립을 통한 스마트 관광·마이스 도시 추진, 2020년 발표된 「인천관광발전계획」을 통해 마이스, 크루즈 관광, 쇼핑 등이 결합된 융복합 국제관광도시를 추진하고 있음(인천 관광·마이스포럼 2020; 인천광역시 2020).
※ 2019년 4월 인천항에 국내 최대 규모의 크루즈 터미널 개장
- 서해의 크루즈 관광은 인천-남포(평양)-신의주, 인천-서해5도-몽금포-남포 등의 경로가 가능성이 높음.
- 동북아의 크루즈 관광의 실태를 고려하면, 남북 크루즈 관광이 활성화되기 위해서는 남북에 국한된 연안 크루즈 관광을 넘어 환서해, 동아시아 권역을 아우르는 지역으로 확대되어야 함.
- 인천의 마이스 산업 등과 결합된 환서해 크루즈 관광을 추진하면서 북한 항로의 결합 가능성을 모색하고 이에 대비한 관광 수요 추정, 검사·출입국·검역(CIQ) 개선 방안 등을 마련해 볼 수 있음.

● 남포항 현대화

- 남포항은 신규 부두 건설, 추가 매립 등 북한 항만 중에서 개발이 가장 활발한 곳임(윤인주 2019).
- 우리 정부는 사업 구상 차원에서 2006년경 5년간 1,140억 규모의 「남포항 현대화사업 추진계획」을 수립한 적이 있는데, 1단계 기존 부두에 컨테이너 트레인 건설, 2단계 컨테이너 야적장 개축, 3단계 추가 부두 건설 및 항만 진입도로 확장 등으로 구성되었음(하태원 2006).
- 이처럼 북한의 최대 항만이자 평양의 관문인 남포항 현대화는 국가 차원의 협력 구상을 통해 하역장비 지원과 인프라 건설을 중심으로 진행될 가능성이 높으나, 수도의 관문 역할을 하는 대표 항만 도시로서 인천과 남포의 공통점을 활용하여 학술교류, 현지조사, 도시외교 등을 통해 개발 구상을 뒷받침하고 지역 차원의 협력 심화를 시도할 수 있음.

● 해주항 현대화(잡화부두 현대화, 항만-배후단지 일체형 개발)

- 해주 앞바다 골재채취 및 해주공업지구(시멘트·건설재류) 생산품 취급
- 개성공단과 배후지 연결, 개성-해주 연계, 해주-인천 연계
- 대외교역 및 남북경협 가교항으로서 서해경제공동특구 중심항으로 개발
- 북한산 수산물 수입을 위해 해주-강화도 간 남북 직항로 개설과 연계

● 첨단산업 수출지원 복합항만배후단지 조성(개성공단 2단계 개발 연계)

- 개성-해주공단 및 해주항 연계 산업·물류인프라 개발
- 배후단지 정비사업 지원 및 한·중 FTA 특화 ‘배후단지 biz-model’ 개발
- 육로·내수 중심의 개성공단에서 수출지향형 항만배후단지 개발
- 강화 교동 평화산업단지, 서해남북평화도로 건설과 연계

(마) 시사점 및 추진체계

- 남북 공동어로구역은 평화수역 설정, 시범 공동어로구역 설정, 공동순찰대 조직 등 상세한 합의 내용이 존재하여 남북관계 개선시 즉각적인 상호 이행을 개시할 수 있음. 따라서 추가적인 협력 구상보다는 인천이 독자적으로 우선 추진할 수 있는 과제를 선정하여 진행해야 함.
- 서해 시범 공동어로구역 실현을 대비한 서해 5도의 조업권 확보
 - 서해 시범 공동어로구역으로 예상되는 남측 백령도와 북측 장산곶 사이는 백령도 어민들의 우선 입어 가능성이 높으며, 타 지역의 개입 및 입어 요구 가능성이 낮음.
 - 시범 공동어로의 단계적 확대 과정에서 서해 5도 어선의 우선 입어를 추진하고 독점적 조업 권리의 정당성을 확보
 - 접경지역의 조업 제한으로 인한 피해 별충, 공동어로 관리의 용이성 등을 근거로 활용
- 공동어로구역 실현을 위한 민·관 거버넌스 강화
 - 구역 지정 등에서 협상 주도권을 가진 국방부를 비롯하여 해양수산부, 통일부 등 관련기관 협의 지속
 - 인천시가 2018년부터 개최한 민·관 협의회를 지속적으로 활용
 - 공동어로는 어선 선정과 수산물 가격 변동으로 갈등을 유발할 수 있으므로 어민과의 선제적인 거버넌스 구축이 특히 중요함.
- 남측 지역 어장 확대를 지속 추진
 - 추가적인 어장확장과 조업시간 연장을 통한 조업여건의 지속적인 개선을 도모
 - 서해 5도 주민의 정주여건 개선과 공동어로에 대한 지지 기반 확보
- 공동어로에 대비한 물리적 지원 시설 우선 확보 및 인천 브랜드화
 - 공동어로를 지원할 어항 및 집하 시설 등을 마련
 - 공동어로 지원 거점 어항 개발: 1일 조업권(50km) 내 피항, 유류공급 기능 등의 관련 조건 검토를 통해 선정
 - 공동어로 어획 수산물의 별도 유통·가공을 브랜드화하여 공동어로 인천의 브랜드로 선정
- 독자 추진 가능한 해양·수산 분야의 협력 기반 조성
 - 서해에서 협력이 가능한 해양·수산 분야는 매우 다양하지만, 현재의 남북관계 상황에서는 양자의 협의가 불가능
 - 자체 조사, 계획 및 프로그램 수립 등과 함께 해양·수산 분야의 연구 클러스터를 선도적으로 추진
- UN 제재에 저촉되지 않거나 제재 면제를 확보할 수 있는 해양·수산 협력 방안 마련
 - 인천이 추진 가능한 사업의 UN 제재 저촉 여부, 제재 면제 가능성 확인과 추진 방안 마련
 - 시민사회 등과 거버넌스 구축 등을 통해 지역 여론 형성 및 제재 면제 추진
 - 인도적 지원, 지식 교류 등을 우선 검토: 코로나19 방역 물자 등 긴급 인도적 지원의 수송을

통한 제재 면제의 가능성 타진

● 북중 접경무역 사례를 통한 공동 파시 지역의 대안 고려

- 공동 파시의 1차적인 대상은 과거 파시의 장소였던 연평도 부근이지만, 북중 접경의 사례를 통해 대안적 유형을 고려해 볼 수 있음.
- 북한과 중국은 각각 랫도(臘島)와 단둥 다타이즈항(大台子港)에서 해상 변경무역을 시행하고 있는데, 특히 랫도는 상대 지역인 다타이즈항과 평안북도 육지로부터 매우 멀리 떨어진 지역임.
- 이러한 형태를 모방하여 북방한계선 등 남북 분쟁의 대상 지역으로부터 멀리 떨어진 해상이나 섬을 각자 한 곳씩 선정하여 운영할 수 있음.
- 랫도의 위치는 북한이 어장과 가까운 고립된 지역을 선호할 수 있다는 점을 보여줌.

[표 V-24] 해양수산협력을 위한 단계별 추진(안)

	1단계(준비기)	2단계(모색기)	3단계(활성화기)
남북 공동어로 구역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서해 5도 어선의 독점적 조업권 확보 노력 ○ (거점어항) 남북협력 영역에 대한 자체 조사 및 계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존 합의 내용의 확인 및 상호 이행 약속 ○ 평화수역, 시범구역 확정 ○ 남북공동해역 수산자원 공동 조사 ○ 공동 파시 선정 ○ 공동어로 지원 시설(어항, 집하가공) 설치 및 수산물 브랜드화 추진 ○ (거점어항) 입지선정 및 개발 계획 구체화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평화수역, 시범구역 운영 ○ 남북공동순찰대 운영 ○ 남북공동해역 수산자원 조성 및 관리 ○ 공동 파시 설치 ○ (거점어항) 개발 및 운영
해양 협력	<ul style="list-style-type: none"> ○ (생태관광) 해양생물 서식지와 연계한 생태관광 프로그램 개발 ○ (어촌관광) 북한 서해 대상 해양관광 연계 모색 ○ (해상풍력) 부존량 조사, 입지타당성과 경제성 검토 등 ○ (클러스터) 수요조사 	<ul style="list-style-type: none"> ○ (생태관광) 서해경제공동특구 또는 서해평화수역 내 해양생태관광 지구 지정 ○ (어촌관광) 서해평화수역 내 섬 관광 상품 개발 ○ (해상풍력) 기본계획 수립과 투자방안 마련 ○ (클러스터) 대학, 연수원, 기술센터 등 조성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ (생태관광) 서해 주요 해양자원 및 서식지 주변 생태관광 시설 개발 ○ (어촌관광) 북한 해수욕장 인근 어촌체험마을 조성 ○ (해상풍력) 기본/실시설계 추진 및 단계적 인프라 구축 ○ (클러스터) 테스트베드 조성 및 기관 유치
수산 협력	<ul style="list-style-type: none"> ○ 스마트양식, 어촌개발, 가공단지 등 남북협력 영역에 대한 자체 조사 및 계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> ○ (스마트양식) 참여 기관 선정, 계획 구체화 ○ (어촌개발) 북한형 어촌뉴딜 유형 발굴 ○ (가공단지) 공공 및 민간재원 투입안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> ○ (스마트양식) 테스트베드 구축 ○ (어촌개발) 어촌 개발 및 서해 어민 교류 ○ (가공단지) 단지 개발 및 운영
해운·항만 협력	<ul style="list-style-type: none"> ○ (해상항로) 인천-남포 구간 인도지원물자 수송 제재 면제 신청 ○ 해주항, 배후단지 등 남북협력 영역에 대한 자체 조사 및 계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> ○ (해상항로) 정기항로 복원 ○ (해주항) 현대화 기본/실시 계획 구체화 ○ (배후단지) 기본/실시 계획 구체화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ (해상항로) 정기선 투입 ○ (해주항) 투자자 선정 및 개발 착수 ○ (배후단지) 투자자 선정 및 개발 착수

5

K-배터리 산업육성을 위한 남북 광물자원 협력

(가) 개 요

● 추진배경

- 전세계적인 친환경 기조로 자동차 시장이 전기차로 전환 중이며, 특히 전기차의 핵심인 배터리 산업이 급성장하고 있음.
- 인천 지역의 경제 활성화를 위해 미래 성장 동력산업인 전기차 배터리 부품 제조업의 육성과 유치가 필요
- 전기차 배터리 원료 광물인 흑연, 니켈의 안정적 공급망을 구축함으로써 원료 광물의 공급, 핵심 부품이 배터리 가공, 자동차 완제품 생산의 K-배터리 비즈니스 모델을 완성

● 남북 협력의 필요성

- 풍부한 광물자원을 가진 북한과의 협력으로 전기차 배터리의 핵심소재인 흑연, 니켈의 안정적 공급망 확보
- 해외 반입 광물의 물류 비용을 줄여 인천의 가격 경쟁력을 확보
- 전기차 배터리 산업의 한계점인 소재·부품·원재료의 해외 의존도를 축소하고 수입처를 다변화
- 자동차 공장이 소재한 인천은 전기차 배터리 분야의 원료 확보시 선제적으로 제조공장을 유지할 가능성이 있음.

● 북한 광물자원 파악의 어려움

- 북한의 폐쇄성과 자료 부족으로 광물자원 매장량의 정보 공개가 극히 제한되어 있어 광물자원의 부존 실태와 가치 평가에 대한 불확실한 해석들이 다수 존재함.
- 북한에는 다량의 광물자원이 매장되어 있는 것으로 추정되지만, 광산물 생산실적을 대외적으로 공개하지 않으며(최종문 외 2020, 17), 이로 인하여 최근에는 지하자원이 많지 않다는 회의적인 견해도 존재함.
- 북한이 1988년 발간된 『조선지리지전서』 이외에는 종합적인 광물자원의 실태와 통계를 공개하지 않고 있음.
- 북한 광물자원의 매장량을 분석하여 발표하는 해외기관으로는 미국 지질조사국과 영국국영석유회사(The British Petroleum Co. PLC) 등이 있으나 철, 마그네사이트, 석탄 등 일부 광종의 매장량에 국한됨.
- 북한의 광산물 통계는 직접적인 조사가 아니라 독자적으로 수집된 자료에 근거하여 추정치로 집계되며, 현재 정기적으로 발표하는 곳은 전 세계에 한국 통계청과 미국의 지질조사국(USGS, U.S. Geological Survey)뿐임.

(나) 북한의 흑연 현황

● 흑연의 개요

- 흑연은 금속 질감을 나타내며 열전도율이 좋고 화학성분, 온도, 수축에 대한 저항력이 크고 마찰계수가 낮아서 전기로, 도가니, 전극, 윤활제 등으로 이용됨.
- 최근 이차전지 수요 증가와 함께 리튬이온전지와 음극재용 수요가 급증하고 있음.
- 흑연은 크게 인조흑연과 천연흑연으로 구분되고, 천연흑연은 인상흑연(Crystalline Graphite)과 토상흑연(Amorphous Graphite)으로 재구분
- 자동차 배터리 산업은 인상흑연과 관련됨.
- 세계 흑연 시장의 상황: 배터리 정보업체인 벤치마크 미네랄 인텔리전스(BMI)는 2020년 흑연 공급이 수요를 약 2만 톤 웃돌았지만, 전기차 시장의 확대에 2021년에는 수요가 공급을 약 2만 톤 초과할 것으로 전망함. 흑연 2만 톤은 약 25만 대의 전기차에 해당하는 배터리 생산이 가능한 분량임(장혜원 2021).
- 전세계 흑연의 약 70%는 중국에서 생산되고 있음.

● 북한의 흑연 매장량과 생산량

- 2019년 발표된 미국 지질조사국 자료에 따르면, 북한의 흑연 생산량은 2012년부터 2016년까지 모두 3만 톤 가량이었음(USGS 2019).
- 미국 지질조사국은 2018년 북한의 흑연이 세계 생산량의 0.5%인 10위 생산량 수준이지만, 매장량은 알려지지 않았다고 발표(KDB 미래전략연구소 2020b, 246).
- ‘매장량(천 톤) 대비 연간 생산량’이 전세계 평균의 수십 분의 일 수준에 불과한데, 이로 인하여 매장량 자체가 부풀려졌거나 생산 실적이 극히 부진했기 때문인 것으로 추정됨(최종문 외 2020, 19).
- 일반적으로 북한은 흑연이 비교적 풍부하다고 평가되며, 평안북도에는 주로 인상흑연이, 함경남도에는 토상흑연이 매장되어 있음.
- 주요 광산은 평안남도 개천광산, 평안북도 신창광산, 룡천광산, 박천광산 등이 있음.

[표 V-25] 북한의 흑연광산 현황

광산명	광상형	위치	종류	현황
개천광산	퇴적변성형	평남 개천	인상	미확인
동방광산	-	자강 장강	인상	미확인
업억광산	-	함북 김책	인상	미확인
박천광산	퇴적변성형	평북 박천	인상	미확인
룡천광산	퇴적변성형	평북 용천	인상	매장량 1,908만 톤 생산량 광석 12만 톤/년
정춘광산	퇴적변성형	황남 연안	토상	가채매장량 625만 톤 생산 규모 정광 3천 톤/년

출처: 최종문 등(2020), p. 14; KDB 미래전략연구소(2020c), pp. 250-301.

● 남북의 흑연 관련 협력(정우진 2019, 204-211; 최종문 등 2020, 14)

- 다양한 평가가 존재하지만, 북한의 흑연 매장량이 상당하고 생산량도 확인되는 만큼, 한국의 부족한 매장량과 풍부한 수요를 고려시 남북 협력의 경제성이 높음.
- 2000년 6·15 선언으로 남북관계가 개선되면서 한국과 개발협력이 검토되었으나, 실제 투자가 이루어진 것은 한국광물자원공사의 정춘 흑연광산 투자와 민간기업 태림(주)의 황해남도 장풍 석재광산 투자뿐이었음.
- 정춘광산에는 60억 원이 투자되어 북한과 50:50 비율의 합작회사가 설립되었으나, 2010년 5·24 조치로 중단되었음.
- 5.24 조치 이전까지 북한산 흑연은 국내에 모두 세 차례 총 850여 톤이 반입되었음.

[표 V-26] 남북의 흑연 매장량

광종구분	광종	단위	매장량	
			북한	한국
비금속	인상흑연	천톤	2,000	121.4

출처 : 통계청 국가통계포털

(다) 북한의 니켈 현황

● 북한의 니켈 매장량과 생산량

- 니켈은 흑연보다도 매장량 정보가 불확실하며, 향후 추가적인 탐사를 통해서만 실질적인 매장량을 파악할 수 있을 것으로 알려짐.
- 그러나 가치가 높고 한국의 매장량이 전무하여 남북 협력의 대상이 될 수 있음.
- 북한은 1970년대 말까지 기술부족으로 니켈 생산이 불가능하여 전량 수입에 의존했으나, 6개년 계획기간에 추진한 북창알루미늄 공장이 1983년 완공됨에 따라 알루미늄, 텅스텐 및 기타 희유금속 생산이 가능하게 되었음.
- 기타 비철금속에 해당하는 니켈은 평북제련소, 7월 27일 제련소 등 다수의 공장에서 소규모로 생산이 이루어지고 있음.
- 북한의 니켈 생산은 장기간의 경험 축적으로 일반적인 기술 수준에 의한 생산기반은 갖추고 있는 것으로 보이나, 폐쇄 정책에 따른 기술정보의 차단과 자본 부족에 따른 설비노후화 및 시설투자 부족으로 인해 사용하고 있는 제련방법이나 시설, 기술수준 등은 낙후된 것으로 추정됨(KDB 미래전략연구소 2020b, 126).

[표 V-27] 남북의 니켈 매장량

광종구분	광종	단위	매장량	
			북한	한국
금속	니켈	천톤	36.0	-

출처 : 통계청 국가통계포털

- **홍남제련소의 니켈 생산(KDB 미래전략연구소, 135-137)**
 - 북한의 주요 니켈 생산시설인 홍남제련소는 함경남도 함흥시 홍남구역에 소재해 있으며, 동·니켈 생산시설과 각종 경질합금 생산시설을 구비하고 있음.
 - 부지면적 약 40만 제곱미터, 종업원 4천여 명 규모의 1급 기업소로서 북한 동북부 공업지대에 동, 니켈 등 비철금속을 공급하며, 연·동 제련시설을 보유하고 전기연과 전기동을 생산하고 있음.
 - 1959년 전기로 2호를 완공하였으며 1960년에는 경질합금을 생산했으나, 최근에는 특별한 시설확장이 이루어지지 않아 1980년대 이후부터 동일한 생산능력에 정체된 것으로 추정됨.
 - 2019년 기준 홍남제련소의 니켈 생산량은 연 1,500톤 수준으로 추정

(라) 북한 광산물에 대한 제재와 북중 교역

1) 북한의 흑연, 니켈에 대한 제재

- **북한 광산물에 대한 제재 현황**
 - 유엔의 대북 제재 결의 2371호에 따라 니켈을 포함하여 거의 모든 광산물의 수출이 금지되었음.
 - 이전까지 포함되지 않았던 흑연도 2397호 결의를 통해 포함되었으며, 미국의 독자 제재에도 흑연, 니켈이 포함됨.

[표 V-28] 광산물 관련 대북 제재

제재	주요 내용
유엔 안보리 결의 2270호 (2016.03.02.)	<ul style="list-style-type: none"> ○수출금지 광물 7개: 석탄, 철, 철광석, 금, 바나듐광, 티타늄광, 희토류 ○민생 예외
유엔 안보리 결의 2321호 (2016.09.09.)	<ul style="list-style-type: none"> ○북한의 석탄 수출 상한선: 연간 750만 톤 또는 연간 거래대금 기준 4억 87만 달러 중 낮은 쪽을 한도로 규정 ○수출금지 광물 4종 추가: 동(구리), 니켈, 은, 아연 ○민생 예외 조항 삭제
유엔 안보리 결의 2371호 (2017.08.05.)	<ul style="list-style-type: none"> ○북한의 석탄, 철, 철광석, 납, 납광석 수출 전면 금지 ○석탄도 상한선 없이 전면 봉쇄
유엔 안보리 결의 2397호 (2017.11.28.)	<ul style="list-style-type: none"> ○HS 코드 25 토석류: 흑연이 여기에 포함됨. ○HS 코드 72부터 83까지 전부: 철강, 철강제품, 동과 그 제품, 니켈과 그 제품, 알루미늄과 그 제품, 연(납)과 그 제품, 아연과 그 제품, 주석과 그 제품, 기타의 비금속, 비금속 제공구·스프링·포크, 각종 비금속 제품 등
미국의 독자 제재	금속, 흑연(graphite), 석탄 및 관련 제품의 수출입 등 모든 거래

2) 제재 이후의 북중 광산물 교역

● 북중의 광산물 교역

- 광산물은 북한의 중요한 외화확보 수단 가운데 하나로 대외무역에서 큰 비중을 차지
- 2015년 기준 광물성 생산물 수출액은 13.38억 달러로 전체 수출의 50%를 차지하고 있으며, 광물성 생산품의 대부분이 중국으로 수출됨.
- 중국의 고도성장으로 인해 철강 분야 등 산업원료 확보 필요성이 증가하여 북한의 광산물 수출이 중국에 집중되었는데, 광물성 생산품의 점유율은 2011년의 경우 전체 수출액의 65%를 차지함(최종문 외 2020, 20).

● 중국의 대북 제재 동참

- 2017년 8월 중국 상무부는 유엔 대북제재 결의 2371호에 따라, 북한산 석탄, 철광석을 비롯하여 제재 대상 광산물 수입을 전면 금지하였음.
- 제재 이후에 북한의 실제 수출 품목의 현황을 확인하기 위해서는 중국에 대한 수출 상황을 살펴볼 필요가 있음.

[표 V-29] 북한과 중국의 비제재 광산물 거래 현황

제재	주요 내용
대중 수출 광산물 (총 4종)	○ 중석(텅스텐), 몰리브덴광, 전기에너지, 피치 ※ 2020년 피치 수출은 전무한 상황임.
대중 수입 광산물	○ 주요 수입품: 석유 및 조제품, 석유아스팔트, 전기에너지, 피치 ○ 기타 수입품: 소금, 석면, 시멘트, 슬래그, 파라핀왁스, 석유가스 등

출처: 남북교류협력지원협회, 「2020 북중 광산물 무역동향」.

● 제재 하의 북중 간 비제재 광산물 거래

- 공식적으로 대북 제재에 참여 중인 중국과 북한의 실제 교역을 통해 제재 하에서 교역이 가능한 물품을 검토
- 북한이 제재 대상에 포함되지 않는 광산물인 중석, 몰리브덴광을 중국에 수출하고 있다는 점을 확인할 수 있음.

(마) 남북 광물자원 협력에 대한 시사점

1) 북한의 광물자원 현황에 따른 협력 방안

● 남북 광물자원 협력의 경제성 평가

- 관련 연구에 따르면, 한국의 연수요 1백억 원 이상과 10대 희유금속 중 북한의 잠재가치가 1천억 원 이상인 광종이 협력의 대상 광종으로서 가치가 있다고 평가됨(최종문 외 2020, 247).

- 여기에 해당하는 광종은 철, 무연탄, 연·아연, 마그네사이트, 석회석, 흑연, 인회석, 텅스텐, 몰리브덴, 희토류 등 19개의 광종임.

● 북한의 조건과 수요에 따른 흑연, 니켈의 남북협력 방안

- 흑연은 현재 북한의 매장량과 생산량이 비교적 명확히 확인되기 때문에 북한으로부터의 직접적인 수입을 추진할 수 있으며, 이는 과거의 남북 교역 경험으로도 확인됨.
- 니켈은 매장량이 불확실하고 생산량도 적으며, 북한의 낮은 기술수준과 설비노후화가 생산량에 영향을 미치는 것으로 확인되기 때문에 공동 탐사와 기술 협력을 병행해야 할 것으로 보임.

[표 V-30] 남북 광물자원개발 협력방안 예시

협력 모델	내용	대상 광종
자원특구협력사업	자원 + 기술 > 수출주도	무연탄, 철, 연·아연, 마그네사이트
인프라협력사업	자원 + 기술 > 건설지원	석회석, 석재, 규석, 시멘트
전략탐사협력사업	자원 + 기술 > 미래대비	희토류, 몰리브덴, 텅스텐, 니켈, 금

출처: 최종문 외(2020), p. 247.

2) 제재 하의 남북협력 가능성

● 제재 하에서 흑연, 니켈은 교역 불가능

- 광산물의 대북 제재가 순차적으로 완화된다면, 제재 부과의 역순에 따라 토석류인 흑연이 가장 먼저 해제되고 니켈이 다음 순위가 될 가능성이 높음.
- 그러나 현재의 제재 상태에서 K-배터리의 핵심 광산물인 흑연, 니켈 등의 교역은 불가능한 상태임.

● 비제재 광물의 교역 가능성

- 북중 교역에서 보듯이 북한은 제재 하에서도 비제재 광물인 중석, 몰리브덴광을 중국에 수출하고 있음.
 - ※ 몰리브덴은 스테인리스강 등의 합금 제조, 철강 혼합제, 촉매제의 용도로 쓰이며, 고강도 철강을 생산하고 철강 생산에서 친환경적인 탈황 처리를 위해 사용되기 때문에 수요가 늘어날 것으로 예상됨(한국자원정보서비스, <광종정보>).
- 중석(텅스텐)은 한국의 매장량이 풍부하고 수입량도 작아 주요 교역 대상이 되기 어려움.
- 몰리브덴은 한국의 매장량이 거의 없고 우리 산업의 수요가 많은 광종이며, 상당한 수입량을 유지하고 있음.
- 북한으로부터 몰리브덴광의 수입부터 시작하여 흑연, 니켈 협력을 위한 기반을 조성하고 제재 완화 이후에 수입 광종을 확대하는 방안을 고려해 볼 수 있음.

● 중국을 통한 북한 광물자원 조사

- 남북 교류가 중단된 상황에서 중국을 통해 북한 광물자원에 대한 선제적 조사와 정보 수집을 시도해 볼 수 있음.
- 그러나 현재까지 북한 광물자원의 정보 실태를 볼 때, 중국을 통한 정보 수집도 제한적일 가능성이 높음.

[표 V-31] 한국의 관련 광물자원 수출입 금액(천 달러)

광종	연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
몰리브덴광	수출 금액	59,165	70,683	49,523	56,503	26,465	17,518	20,745	34,149	21,666	28,166
	수입 금액	392,133	315,644	277,024	363,278	264,864	231,951	344,269	623,932	613,045	418,668
니켈	수출 금액	295	104	625	1,216	664	392	381	1,429	455	52
	수입 금액	147,526	143,224	156,203	141,709	159,447	147,657	194,818	236,023	233,129	203,595
인상흑연	수출 금액	334	135	291	1,025	709	502	488	820	423	352
	수입 금액	21,660	19,249	17,441	20,977	19,838	17,446	22,985	21,437	16,188	14,679
토상흑연	수출 금액	672	641	551	677	412	779	661	627	436	907
	수입 금액	7,996	6,183	5,419	8,088	9,567	12,594	20,877	59,923	76,250	87,541

출처: 통계청 국가통계포털.

[표 V-32] 한국의 관련 광물자원 주요 수입국가 비중(%)

광종	연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
몰리브덴광	칠레	19.7	33.3	45.7	52.1	55.1	58.5	49.7	53.6	39.7	44.5
	멕시코	15.2	11.1	18	13.1	17.8	21.2	21.9	26.8	31.4	22.3
	미국	24.5	16.2	11.1	12.8	7.3	2.7	4.6	5.1	10.5	14.4
	벨기에	5.9	0.9	1	1	2	0.2	1.7	1.3	3.2	8.1
니켈	뉴 칼레도니아	98.1	97.6	96.5	98.6	93.4	99.5	97.7	98.2	98.7	100
인상흑연	중국	77.8	74.5	76.4	74.5	75.9	66.8	69.9	67.4	77.7	67.1
	독일	7.3	3	4.2	3.2	4.9	18.5	22	24.3	16.4	27.7
	일본	9.4	9.3	8.3	9.9	8.3	6.9	3.1	3.5	3.9	3
토상흑연	중국	0	78.8	81.6	88.4	89.7	91.1	90.3	89.6	89.3	90.8
	미국	0	2.1	3.6	2	2.5	1.6	4.3	8.2	8.9	7.7

※ 뉴칼레도니아는 호주에서 동쪽으로 약 1,500km 떨어진 프랑스령의 해외 자치주임.

출처: 통계청 국가통계포털.

● 2000년대 남북 광물자원 협력의 검토를 통한 사전 준비

- 한국광물자원공사 등이 실제로 수행한 남북 합작회사와 대북 투자의 경험을 검토 및 연구할 필요가 있음.

- 북한은 핵심 수출품인 광물과 관련한 교역, 합작, 투자에 대한 경험이 풍부하기 때문에 제재 완화 등의 여건만 갖추어진다면 협력이 상대적으로 용이하게 진행될 가능성이 높음.
- 오히려 공동 탐사, 기술 협력 등이 인적 교류와 북한에 대한 이동의 자유를 필요로 하기 때문에 더욱 많은 사전 준비가 필요할 수 있음.

[표 V-33] K-배터리 남북 광물자원 협력 단계별 추진(안)

	1단계(준비기)	2단계(모색기)	3단계(활성화기)
K-배터리 남북 광물자원 협력	<ul style="list-style-type: none"> ○북한 광물자원 연구 및 조사: 중국 등 다양한 정보 수집 방법 고려 ○2000년대 흑연의 남북 교역 및 합작회사 경험 검토 ○비제재 광물의 교역 검토 및 추진: 몰리브덴광 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○제재 완화 광물에 대한우선 교역 추진 ○합작회사 설립 ○설비 지원 및 기술 협력 ○공동 탐사에 대한 논의 및 시험 탐사 	<ul style="list-style-type: none"> ○광물자원 교역 확대 ○광물자원에 대한 종합적 공동 탐사 수행 ○자동차 부품, 배터리, 제련 등 연계 산업에 대한 협력 모색

VI

新서해평화협력지대 조성 전략

1. 新서해평화협력지대 조성 전략
2. 인천시와 북한의 도시·산업 협력 조성 전략
3. 서해평화협력지대의 영역별 전략과 추진과제

1

신 서해평화협력지대 조성 전략

(가) 신 서해평화협력지대의 추진 원칙과 방향

1) 신 서해평화협력지대의 개념과 범위

● 서해평화협력지대의 개념

- ‘서해평화협력지대’는 2007년 제2차 남북정상회담의 ‘10.4 남북정상선언’(이하 10.4 선언)에서 밝힌 ‘서해평화협력특별지대’에서 기원하며 동일한 용어로 사용되나, 문재인 정부가 천명한 ‘한반도 신경계지도 구상’에서 밝힌 H자형 남북협력 프로젝트의 하나인 서해안 산업·물류·교통벨트 등을 다양한 내용을 포괄
※ H자형 남북협력 프로젝트: 동해권 에너지·자원벨트, 서해안 산업·물류·교통벨트, DMZ 환경·관광벨트
- 10.4 선언에는 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주 직항로 통과, 한강하구 공동이용이 포함
- 한반도 신경계지도 구상 중 서해안 산업·물류·교통벨트는 수도권, 개성공단, 평양·남포, 신의주를 연결하는 서해안 경제벨트 건설로서, 전략과제는 ▲서울-평양-신의주 간 고속철도 사업, ▲개성-해주권 특구개발, ▲단둥-신의주 초국경 산업단지 개발, ▲평양-남포권 특구 개발 등임.
- ‘서해평화협력지대’는 국가 정책으로서의 ‘서해평화협력특별지대’뿐만 아니라, 지방정부를 비롯한 여러 정책과 함께 계획과 집행을 위한 거버넌스까지 포함하는 광의의 개념으로서 해석될 수도 있음.

● 변화의 필요성과 방향

- 위와 같은 합의와 구상에도 불구하고 남북관계의 부침은 물론 남북협력사업에서 지자체는 독립적인 주체로서 인정받지 못하였고 실제 그 역할이 크지도 못함.
- 그러나 10여 년 이상 남북협력을 둘러싼 제반 환경이 변화하면서 기존 합의와 구상을 계승하면서도 새로운 고려사항을 반영하는 변화가 필요
- 정책환경의 변화는 ▲국제적으로 미중 패권경쟁 구도 본격화, 기후·보건위기, 경제침체의 지속, 대북 제재 지속, ▲남북관계 측면으로 북한이 김정은 집권 10년 동안 핵·미사일 고도화를 지속, 북한의 고립주의 발전전략 기조, 남북대화의 중단, ▲대내적으로는 대북 여론 악화, 남북 접경협력에 대한 인천시민들의 지지 여론 등임.
- 따라서 신 서해평화협력지대 구상은 ▲그 성격에서 글로벌 인간안보 이슈의 적극 반영, ▲추진 방향에서 평화와 경제의 선순환, ▲논의 범위에서도 인천-개성-해주 일대에서 남북 서해 및 인접 육상 일대로 확대, ▲조성전략 측면에서는 남북협력과 국제협력의 조화, 단계적 접근, 민간 역할 분담 등의 함의를 제기
- 결국 서해평화협력지대는 “서해를 평화와 협력의 바다”로 바꾸는 것이고 남북한 갈등지대인 서해 일대를 ‘군사적 대치’의 관점이 아니라 ‘경제협력의 관점’으로 접근하여 평화변영의 벨트로

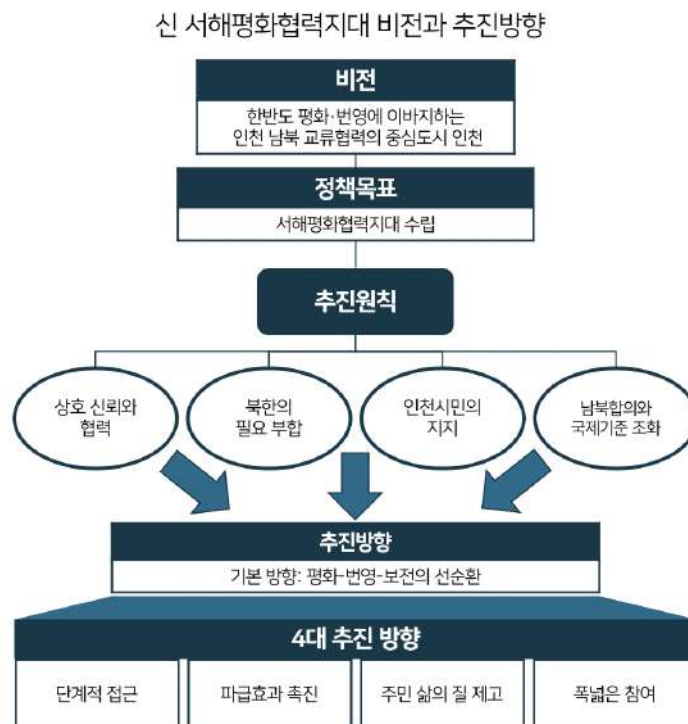
만들어 가자는 것으로서, 한반도형 ‘평화경제’를 구현하려는 대전략임(김창수 2019, 221).

● 논의의 범위

- 서해평화협력지대의 범위 설정은 이 지대를 정의하는 방식과 관련되는데, 위 논의를 반영해 협의의 정의와 광의의 정의로 대별 가능
- 협의로 정의한 서해평화협력지대는 ▲지리적으로 인천-개성-해주 일대, ▲관심 영역으로 수산 해양 협력 위주로 공단 사업이 결합된 것⁸²⁾
- 광의의 정의는 ▲지리적으로 남북 서해안 및 육상 서부지역을 아우르는 광범위한 공간, ▲관심 영역도 해양수산, 산업, 에너지, 생태환경, 문화관광 등의 협력으로 확대⁸³⁾
- 이상과 같은 문제의식과 정책환경 변화를 반영해 본 논의에서 서해평화협력지대는 광의의 의미로 정의하되 인천광역시가 전개하는 ‘남북협력’에 초점을 둬.
- 중앙정부 차원의 남북협력 정책, 국내 접경지역 발전정책과 서해평화협력지대 관련 논의라도 국내 교육·홍보사업은 논의에서 제외함. 물론 서해평화협력지대 추진을 위한 남북협력 관련 국내의 법제 및 정책은 논의에 포함함.

2) 정책 비전

[그림 VI-1] 신 서해평화협력지대 비전과 추진방향



82) 선행 유사 사례로 2007년 10.4 선언상의 서해평화특별지대 구상.

83) 선행 유사 사례로 한반도 신경계지도 구상의 서해안 벨트와 남근우의 ‘인천의 소삼각 및 환황해권 남북교류협력 벨트’ 구상(남근우 2019, 138) 등이 있음.

● 한반도 평화변영에 이바지하는 인천

- 인천이 추구하는 남북 도시·산업협력은 한반도 평화정착과 남북 공동변영에 기여하고 궁극적으로 통일의 길을 열어가는 꿈을 안고 있으며, 그 과정에서 인천의 지위와 주민들의 삶의 질이 제고됨.
- 한반도 평화공존과 공동변영의 비전이 없는 상황에서 인천과 북한 도시 차원의 협력은 한계가 있으며 지속가능성을 갖기 어려움.

● 남북 교류협력의 중심도시 인천

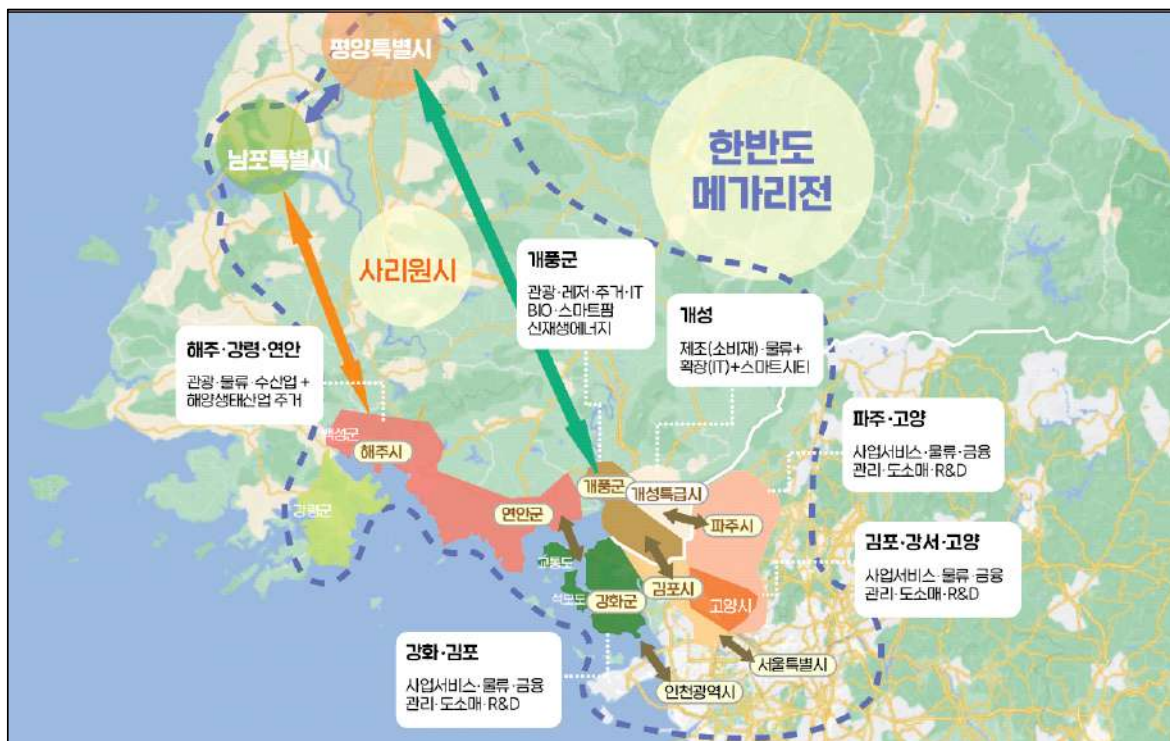
- 인천은 한편으로 자신의 지리적 조건, 풍부한 인적·물적 자원, 시민의 관심과 지지를 묶고, 다른 한편으로 중앙정부의 지지와 국제협력을 극대화하여 남북 교류협력의 중심도시로서의 비전, 나아가 통일 한반도 수립의 서부지구 허브로서의 위상을 가져야 함.
- 인천의 이런 비전은 남북 간 협력의 이익 공유에 그치지 않고 한반도 서부지구에서의 사회경제공동체 확립과 황해 경제권 형성의 잠재성을 끌어올릴 것임.
- 2021년 경제·인문사회연구회 협동연구 「남북접경지역 교류협력 발전 방안(2): 新협력모델의 로드맵」 연구가 남북접경지역 교류협력 발전 방안으로 제안한 17개 남북협력사업 중 13개 사항이 인천 및 서해 관련 사항임.

※ 이 연구는 새로운 접경협력의 전략으로 한반도 중심 지대론을 제기하고 이를 바탕으로 서북 연해축과 동북 내륙축의 2개의 축 구축 방안을 제시. 여기서 서부 연해축은 광의의 서해평화협력지대 개념이 적용됨(이상신 외, 2021).

〈남북접경지역 교류협력 발전 방안: 新협력모델의 로드맵〉 17개 사업

- 1) 한강하구의 수로·생태에 대한 종합적 조사 실시
- 2) 한강하구의 종합적 조사를 위한 절차 마련
- 3) 한강하구의 친환경 연안 해운 시스템 구축
- 4) 유엔 제재와 무관한 한강하구 생태분야의 남북 협력 추진
- 5) 남북 간 한강하구 정보 공유 및 공동관리 시스템 구축
- 6) 한강하구의 항만 건설 검토
- 7) 해주항 개발을 서부 항만 네트워크 구축의 우선 과제로 추진
- 8) 해주항 개발 인프라 펀드 조성
- 9) 해주-강령 국제 녹색시범구 협력 구상
- 10) 철원 평화산업단지를 거점으로 복합형 접경협력 추진
- 11) 남북 간 강원-영서지역 축산협력 추진
- 12) 한려 전략적 협력과 나진-하산 프로젝트
- 13) 경원선 연결 및 현대화를 위한 다자협력여건 조성
- 14) DMZ 관할권 조정을 위한 유엔사와의 협의
- 15) 한강하구 공동이용을 위한 유엔사 승인 제도의 변경 방안 강구
- 16) 남북접경지역협력 합의서 체결
- 17) 남북접경위원회 설치

[그림 VI-2] 남북통합의 성장엔진 한반도 메가리전 구상



출처: 이정훈 외(2020), p. 21을 재작성.

3) 정책 목표: 서해평화협력지대 수립

- 인천은 남북 교류협력 관련 인천의 비전을 구현할 정책 목표로 서해평화협력지대 수립 선도를 뚜렷하게 가짐.
- 서해평화협력지대 수립 선도를 정책 목표로 갖는 것은 ▲한반도 평화·번영에의 기여, ▲남북 합의에 근거, ▲북한의 필요(needs) 반영, ▲인천의 발전 가능성과 주민의 지지 등 네 측면에서 타당성이 있음.
 - 서해평화협력지대는 군사적 긴장과 비대칭적인 발전에 놓인 남북이 ‘평화와 경제의 선순환’으로 평화·번영을 추구하는 한반도형 평화구축사업
 - 서해평화협력지대 창설은 남북 정상 간 합의사항으로서 한반도의 평화·번영에 기여할 거대 협력사업
 - 김정은 정권 들어 북한이 추진하는 권역·거점·목적별 경제개발구 사업과 전반적인 발전정책에서 서해권이 주요 축으로 부상

북한정부가 2021년 6월 지속가능목표(SDGs) 이행과 관련해 유엔에 제출한 자발적국별리뷰(VNR)에는 목표 1(인민생활 향상), 목표 2(농업), 목표 7(에너지), 목표 8(경제정책), 목표 11(생활조건 및 환경 보장) 등의 이행 계획에서 국가경제발전 5개년계획의 실행을 명시하고 있음. 경제부문 관련 북한의 SDGs는 관광을 비롯해 건설(도시·농촌개발), 교통인프라, 전력(수력·화력), 재생에너지, 농업, 제조업 등 다양한 산업부문과의 관련성이 존재함(강성현·이해정 2021, 11, 15).

- 인천은 ‘평화도시’, ‘환경특별시’로서의 정체성 위에 기존의 남북 교류협력사업의 경험과 시민들의 지지를 동력으로 북한과의 서해평화협력에 대비해옴(남근우 2021).

4) 추진 원칙

● 상호 신뢰와 협력

- 상호 신뢰와 협력은 공동 이익을 추구하는 모든 경우에 적용되는 원칙 중 하나이지만 남북 간에는 그 의의가 더욱 큼.
- 대결과 불신이 지속되어온 남북관계에서 신뢰와 협력이 용이하지 않지만 그럴수록 대화에서부터 합의 이행까지 모든 관계에서 견지해야 할 원칙

● 북한의 필요 부합

- 남북 간 큰 이질성, 북한주민의 삶의 질 개선, 교류협력의 비전 등을 종합하여 감안하면, (남측의 기대보다는) 북한의 필요와 수요를 제대로 반영할 때 교류협력의 성사 및 효과성이 높을 것임.
※ 물론 북한의 니즈 반영이 남북관계를 후원-수혜 관계로 만들거나 다른 원칙을 희생하는 양상으로 변질되서는 안됨.
- 북한의 필요에 부합한 교류협력은 남북 신뢰 축적, 사업의 지속가능성 제고, 북한 주민의 삶 개선 등에 기여

● 주민의 지지와 참여

- 위 두 원칙에도 불구하고 인천시민들의 남북 교류협력에 대한 지지 여론과 적절한 참여가 있어야만 사업의 성사 및 지속가능성을 보장
- 인천시민들의 창의와 열의 그리고 물질적·정신적 지지는 인천시와 북한의 교류협력을 풍부하게 할 보고임.

● 남북 합의와 국제기준 조화

- 지자체를 포함한 모든 남북 교류협력은 무에서 출발하지 않고 기존 남북 합의의 발전적 이행과 국제기준(global standard)의 준수 및 적용으로 실행 가능함.
- 남북 도시 간 협력도 남북 합의를 기본으로 삼되 국제협력을 이끌어내 사업의 책임성과 효율성을 제고해야 함.

5) 추진 방향

● 기본 방향: 평화-번영-보전의 선순환 관계 확립

- 10.4 정상선언을 비롯, 기존 남북 교류협력의 큰 방향이 한반도 평화-번영 혹은 공존공영의 남북관계 수립이었다면, 글로벌 기후·보건위기의 영향과 지속가능한 한반도 미래 등 시대적 화두와 '환경특별시'로서의 인천시의 정체성을 적극 반영해 향후 남북관계의 방향을 평화-번영-보전의 선순환 관계 하에서 추진해야 함.
- 그 연장선상에서 신 서해평화협력지대 수립의 기본방향도 평화-번영-보전의 선순환 관계로 삼아야 함.
- 다만 이 가치(목표)들 사이의 우선순위, 상호관계(특히 평화와 번영, 번영과 보전), 그리고 선순환 관계에 관한 구체적인 논의는 전략적 판단, 국제규범, 해외 선행사례 등을 고려해 신중하게 접근해야 함.
 - ※ 환경특별시를 표방한 인천과 북한의 국가발전목표(NDG) 7번(제로에너지)의 연장선상에서 강령국제녹색시범지구의 생태협력은 특별한 관심을 가질 만한 거대사업 프로젝트임.

● 4대 추진 방향

- 단계적 접근: 대북 제재, 북한의 자력갱생노선 및 사회경제 인프라의 전반적 낙후, 남북 간 신뢰수준, 국내 여론 등을 종합 고려할 때, 국내외적인 공감대 형성과 북한의 호응을 전제로 단계적이고 점진적인 접근이 합리적임.
- 파급효과 촉진: 특정 협력사업을 추진함에 있어서 연관 산업 및 지역사회 주민들의 삶에 최대한 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 사업을 설계할 수 있도록 남북 간 충분한 사전 협의를 통해 사업 추진의 방향성을 공유함.
- 주민의 삶의 질 제고: 중앙정부 차원의 남북협력은 물론이거니와 지역 차원의 도시협력은 주민(특히, 북한 주민)의 삶에 더 밀착하여 전반적인 삶의 질을 개선하여 존엄한 삶을 영위하도록 추진해 통일의 물질적·심리적 기반을 구축
- 폭넓은 참여: 남북 도시협력은 북한 주민들의 전반적인 삶의 개선과 남북 간 다방면의 신뢰 형성을 추구함에 있어서 많은 자원과 지혜, 그리고 열의를 가진 다양한 주체들의 참여를 필요로 하므로, 인천시는 관내는 물론 국내외 필요한 인력과 자원의 개발에 나서는 한편, 북한측도 다양한 주체들이 참여하도록 유도함.

(나) 신 서해평화협력지대의 거버넌스

1) 인천시의 주요 거버넌스 축

● 중앙-지방

- 인천시의 대중양정부 간의 사업으로 서해평화협력청 설치, 교동 평화산업단지 조성, 서해5도 등 접경지역 정주여건 개선, 한강하구 공동이용 등이 가능(인천광역시의회 2019, 136)
- 인천시는 2010년대 들어 관련 경험을 축적하고 있는데, 2017.6~2019년 강화 교동평화산업단지 포함, 통일경제특구법안 제정을 위한 중앙정부(국토교통부, 통일부 등) 부처와의 협의가 대표적인 예이고, 이때 관련 기관은 중앙정부 부처 외에 국회 소관위원회도 포함
- 접경지역 남북 협력관리 방안들(아래)에는 남북한 중앙정부 기관은 물론 지자체 및 해당 도시, 기업 등이 관련되므로 중앙-지방 간 거버넌스는 전체 남북 도시·산업 협력의 거버넌스 틀에서 중심 역할로 자리매김하는 것이 타당

접경지역 남북 협력관리 방안(예시)(강대석·남정호 2003, 66-70)

- 서해연안 접경지역 남북 협력관리에 필요한 인적, 물적 토대 구축
- 남한 내에서 이 지역의 보호와 자원의 지속가능한 이용의 필요성을 지역 이해당사자와 관련 부처 중심으로 확산
- 대북사업 경제주체들 환경관리 지침 마련과 기업의 협조 유도
- 보호가치가 높은 핵심지역을 중심으로 지정하고 이를 네트워크로 설정
- 협력관리체제 구축 운영과 밀접한 관련이 있는 정부 부처 간 협력체제 구축과 정부-지자체-지역주민 간 역할 분담
- 국제기구에 대북 해양환경분야 실현가능성이 높은 사업에 대한 PDF(project development facility) 제안

- 지자체의 남북교류협력 전문인력 육성, 리더십의 역할, 법적 제도적 보완, 중앙정부와 지방정부의 파트너십 형성(인천대학교 사회과학연구원, 2015, 103-104)
- ‘서해평화특별지대’ 사업의 일환으로 강화-교동 평화산업단지 조성을 위한 국가주도사업(국가산업단지 지정, LH 등 공영개발방식) 추진 지속 협의
- 남북 공동어로구역 설정(남북 협의), 서해5도 확장 어장 안전조업 지도
- 남북공동해역 수산자원 조성 및 관리
- 중앙정부(통일부)가 중심이 되고 지자체(인천, 서울, 경기)가 함께 하는 ‘한강하구 공동이용 추진 협의회’ 구성 운영

● 인천광역시-시민

- 시민 여론을 수렴하는 남북협력사업⁸⁴⁾

시민여론 수렴의 사례(남근우 2021, 3, 11-19)

- (남북관계 개선을 위한 인천시의 역할 공감) ‘공감한다’는 응답 비율이 64.3% > ‘공감하지 않는다’는 응답 34.6%보다 높게 조사됨. 남북관계 개선을 위한 인천시 역할에 대한 ‘공감’(78.3%→69.9%→64.3%) 응답률은 전년 대비 5.6%p 감소하였으며 2019년 이후 지속적으로 감소하는 경향을 보임.
- (인천시의 우선 추진 남북교류협력사업) ‘남북 경제협력 활성화’(28.4%) 응답이 높게 나타났으며 ‘남북 사회문화교류 활성화’(25.2%), ‘접경지역 남북공동 활용’(21.7%) 순. ‘남북 경제협력 활성화’(2019/34.7%→2020/25.3%→2021/28.4%)와 ‘남북 사회문화교류 활성화’(2019/28.5%→2020/24.8%→2021/25.2%) 응답은 2019년에 비해 2020년에는 감소하였으나 2021년에는 소폭 상승 및 비슷한 수준을 유지함. ‘보건·방역 등 대북 인도적 지원’(7.0%→13.5%→17.0%)은 2019년 이후 증가하는 경향을 보임.
- (인천시의 북한 접경지역 협력 추진 찬반) 찬성한다는 긍정 의견이 66.6% > 반대한다는 의견 29.2%보다 높게 나타남. 찬성 응답은 전년대비 4.0%p 감소하였으며 반대 응답은 3.4%p 상승
- (인천시의 우선 추진 통일환경 조성사업) ‘접경지역 개발’(36.8%)이 높았으며 ‘평화·통일교육 활성화’(30.9%) 사업이 뒤를 이음. 이외에 ‘북한이탈주민 지원’(15.7%), ‘평화 축제 및 행사 개최’(11.6%) 순으로 조사됨. 2020년 응답 순위와 동일하게 조사되었으며 ‘접경지역 개발’(31.7%→33.6%→36.8%) 응답은 2019년부터 상승
- (인천시의 남북교류협력사업 인지도) 인천광역시가 추진하고 있는 남북교류 협력사업에 대한 ‘인지’ 응답률은 44.4% < ‘전혀 모름’ 응답률 55.6%로 나타남. 인천시 남북교류협력사업에 대해 ‘인지’(32.6%→39.1%→44.4%)와 ‘전혀 모름’(67.4%→60.9%→55.6%) 응답률은 전년대비 각각 5.3%p 증가와 감소
- (인천시의 남북교류협력사업의 본인 삶 영향) 남북교류협력사업이 진행되어도 응답자 본인에게 도움이 되지 않을 것이라는 응답 비율이 56.4% > 도움이 될 것이라는 응답 42.9%보다 높게 나타남. 도움이 될 것’(39.9%→40.2%→42.9%) 응답은 2019년 이후 증가하는 경향을 보였으며 ‘도움이 되지 않을 것’(58.2%→58.2%→56.4%) 응답은 전년대비 비슷한 수준을 유지함.
- (접경지역의 남북협력 거점지역 육성) ‘찬성’ 응답률이 64.6%, ‘반대’ 응답률 33.2%로 찬성 의견이 우세

- 시민이 참여하는 남북교류협력

- 위 인천시의 남북교류협력사업 인지도와 본인 삶 영향에 대한 저조한 반응에 주목해 그 원인을 진단하고 사업 기획단계에서부터 시민의 의견을 최대한 반영하도록 하는 한편, 사업의 기대효과에 대한 공감대 조성을 병행
- 인천은 이미 북한과의 교류협력의 경험과 근래 서해평화협력지대 관련 사업 준비과정에서 이해 집단 및 기초지자체와의 협의를 진행해온 경험 및 성과를 시민들과 광범위하게 공유할 필요
- 남북 공동어로구역 설정 및 수산 협력 관련, 인천시가 중앙정부와 어업인 간담회를 주선하고 어업지도선 건조, 수산물 냉동 처리·저장 및 건조시설, 인공어초, 종자방류 관련 예산 배정 및 증액 성과가 있었음.

84) 2021. 9. 11~16 인천광역시에 거주하는 만 18세 이상 성인 1,500명을 대상으로 구조화된 설문지를 활용한 전화조사 (유효표본 95% 신뢰수준에서 $\pm 2.5\%P$), 남근우(2021), pp. 3, 11-19.

● 인천시-기업

- 통일경제특구법 제정 및 통일경제특구 지정 후, 강화 교동평화산업단지 조성시 부지 매입 및 단지 건축 등에서 기업의 참여를 유도
- 인천시와 북한 도시와의 산업협력 사업에서 중앙정부 차원의 전략적 판단과 함께 인천 내 기업의 참여 적극 추진

● 인천광역시-기초 지자체

- 기초 지자체별 남북 교류협력사업의 해당 전문가, 기업 발굴 및 참여
- 교류협력사업의 경우 북한 도시의 호응을 전제로, 기초 지자체 주민의 고른 참여 보장
- 대통령 지역공약 관련 지자체 실무협의(2019. 4. 12)에서 인천시가 서해5도 추가 어장확장을 건의한 것은 관련 기초지자체와 어민들의 입장을 반영한 사례

2) 인천시의 복합 거버넌스 사례

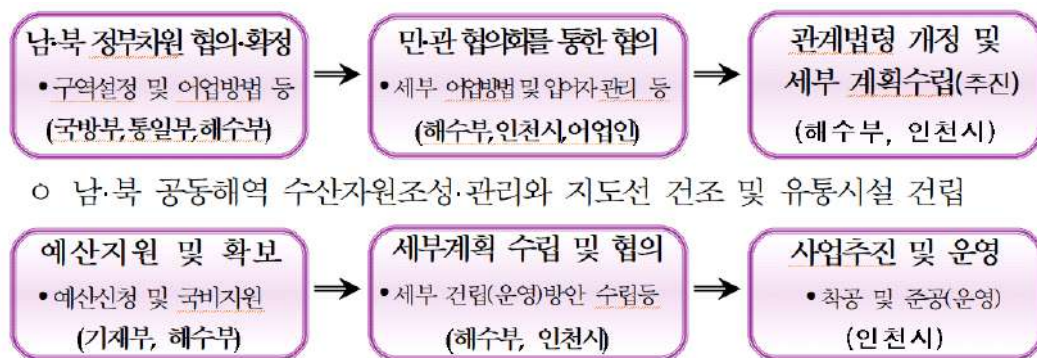
● 평화도시조성 위원회의 운영

- 2005년 구성된 인천광역시 남북교류협력위원회를 2018년 「평화도시 조성에 관한 조례」를 계기로 평화도시 인천 전략에 부응하도록 재구성
- 시장 및 시정부 인사로 구성된 당연직과 함께 의회, 유관기관, 기업인, 전문가, 시민단체 등이 참여하는 위촉직으로 구성
- 평화도시 조성, 남북교류협력기금 관리·운용을 포함한 남북교류협력, 평화·통일 교육 등에 대해 심의 의결

● 남북 공동어로구역 설정·운영 및 서해5도 조업여건 개선 관련 협의회 추진

- 인천시 주도 하에 중앙정부 부처, 기업, 기초지자체, 시민 등과 활발하고 지속적인 협의를 통해 관련 법제 개정, 실행계획 공감대 형성 및 추진

[그림 VI-3] 남북 공동어로구역 및 서해5도 조업여건 개선 거버넌스 흐름도



출처: 인천광역시 내부자료.

- 성과: ▲남·북 공동해역 수산자원조성·관리와 지도선 건조 및 유통시설 건립
▲서해5도 어장확장(245km²) 및 조업시간 1시간 연장
▲접경어장 조업여건 개선(협의 중)
▲조업 어민들의 경제활동 여건 개선
▲공동어로구역 설정·운영 관련 인천시의 역량과 의지를 북한에 전달
- 향후 추진계획: ▲남북공동어로 및 수산물 유통 종합시설 건립
▲남북공동해역 수산자원 조성 및 관리

● 한강하구 중립수역의 남북공동이용

- 한강하구 평화 정착의 문제는 남북 간 정치, 군사, 외교적 사안이 복잡하게 얽혀 있어 근본적인 해결방안 마련을 위해서는 중앙정부 및 한강하구 인접 지역 사·도(인천시, 경기도) 및 기초자치단체(강화군, 김포시, 파주시, 고양시)의 긴밀한 협력 중요
- 인천시는 한강하구 수역의 남북 공동이용 기틀 마련을 위해 중앙부처 중심의 지자체 교류협력 정책협의회 구성을 제안하여 공동 협의의 장을 만들고 점진적으로 시민사회와 유관기관까지 확장해 정부-지자체-민간의 거버넌스 운영
- ‘한강하구 평화적 이용’ 실현의 대시민 공감대 확산을 위해 정부와 민간의 ‘한강하구 항행’ 사업이 안정적으로 추진될 수 있도록 관계기관과 민간의 협력에 인천시가 중심 역할을 할 수 있도록 추진

2

인천시와 북한의 도시·산업 협력 조성 전략

(가) 기본 조성전략

1) 협력 사업의 선정기준

- 북한의 호응
 - 남북 협력사업은 당연히 양측의 공동관심사 가운데서 선정 추진하지만, 여건과 필요 등을 종합 고려할 때 북한의 호응이 일차적인 관건
- 국내외적 지지
 - 북한의 호응이 있다고 하더라도 예상하는 협력사업이 국제규범과 어긋나거나 국내의 전반적인 지지 여론이 없이는 실행되기 어렵기 때문에 협력사업의 선정에서 대내외적인 지지도 중요한 기준
- 호혜성
 - 남북 협력사업은 양측이 공동이익을 기대할 수 있어야 협력사업의 본분에 부합할 뿐만 아니라 추진 동력 확보에도 유용.
 - 다만, 남한의 입장에서 남북 협력사업은 상호 신뢰 조성과 북한 주민의 삶의 질 개선에 큰 의미를 두고 있으므로 호혜성을 상호 등가적인 이익 분배로 이해할 필요는 없음.
- 지속가능성
 - 기존의 남북 교류협력사업을 평가하면서 일회성, 과시성은 지양하고 대신, 중단 없이 전개할 만한 성질의 협력사업 선정과 함께 남북이 상호 존중과 협력의 자세로 임할 수 있어야 함.
- 인천과 접경의 역할과 가치
 - 한반도 신경제구상 중 환황해경제벨트의 중추이자 육·해·공 접경지역인 인천의 장점과 산업 특성을 반영할 수 있어야 함.

2) 단계적 조성 전략

- 변수
 - 북한 변수로 북핵 상황과 북한의 남북협력 의지
 - 국제 변수로 유엔과 미국 등의 대북 제재, 북한과의 교류협력 상황
 - 대내 변수로 정부의 대북정책 방향, 지방자치단체의 남북교류협력 관련 법제도적 제약, 여론의 호응 등

● 단계 설정

- 1단계(준비기): 북핵 상황 악화, 북한의 대남 불신, 국제사회의 대북 제재 유지, 남북대화 중단 등의 상황으로 남북협력이 추진되기 어려운 가운데, 추진 방향은 협력 대비, 대내적 준비와 대외환경 조성 등을 통한 남북 신뢰 조성
- 2단계(모색기): 2단계는 북핵 협상 재개, 북한의 대남정책 변화, 국제사회의 대북 제재 일부 완화, 남북대화 재개 등의 상황으로 남북협력을 모색하며 인도/개발 지원, 민간교류협력 등을 통해 계기별 인도주의 및 민생 관련 협력을 전개하며 추진 방향은 북한의 역량 강화
- 3단계(활성화기): 3단계는 비핵화 본격 전개, 북한의 우호적 대남 정책, 국제사회의 대북 제재 대폭 완화, 남북대화 활성화 등의 상황으로 남북협력을 다방면에서 본격 전개하고 주요 추진방향은 남북관계의 제도화

3) 단계별 중앙정부와 인천시의 역할

■ 1단계(준비기)

● 중앙정부의 역할

- 종전선언, 한미합동군사연습의 축소·중단 모색, 남북/북미대화 재개 등 비핵평화 협상 재개
- 민간의 대북 인도/개발 지원 장려 및 지원: 매칭펀드 방식 적용, 유엔 1718위원회 제재 면제 적극 활용
- 남북 교류협력 중앙정부와 지자체의 거버넌스 체계 구축: 주요 지자체 대북사업 협력체계 구축

● 인천의 역할

- 남북 간 신뢰조성, 북한인력의 역량강화가 목표
 - » 예시) 접경지역 협력 관리 준비⁸⁵⁾
- 해양수산분야 교류협력 공동위원회 구성
- 접경지역 보호와 지속가능한 발전을 위한 남한내 정책협의회 설치
- 기초자료 확보를 위한 남북한 과학자 회의 구성
- 남한지역의 접경지역에 대한 해양-육상 생태네트워크에 대한 근거 확보

■ 2단계(모색기)

● 한국정부의 역할

- 유엔 안보리, 인도주의 및 민생 관련 사안에 대한 제재 완화 결의 유도
- 대북 대규모 인도적 지원: 평화유지와 경제협력 촉진
- 경제협력 등 기존 합의 이행 차원 교류협력 시범사업 추진: 민간과 기업 주도의 개발 지원
- 민간, 기업, 지자체의 남북 교류협력 활성화를 위한 제도 정비

85) 이하 단계별 접경지역 협력관리 방안은 강대석·남정호(2003), pp. 66-70 참조.

● 인천의 역할

- 남북 간 신뢰 제고, 북한의 산업인프라 개선이 목표
 - » 접경지역 협력관리 토대구축
- 기초자료의 교환, 공동조사의 항목, 빈도, 분석 절차 확정
- 해양수질환경, 수산자원 공동조사
- 개성, 강화, 서해생태자원 등 복합 평화생태 관광 협력 계획 수립
- 남한의 법제도에 근거하여 연안 접경지역의 보호구역 우선 지정
- 한강수계-연안해역 통합관리를 위한 정책 방향 수립
- 지역 내 개발과 보전에 따른 이해상충 조정을 위한 지역포럼 운영
- 민간, 지방자치단체 차원에서 다양한 형태의 남북 교류 수행
 - ※ 접경지역 인접 지자체들 간 대북교류협력 협의체 운영, 협업과 분업 체계 수립
- 관련 국제기구와 협력 지원체계 구축
- 국제기구 자문단 구성

■ 3단계(활성화기)

● 한국 정부의 역할

- 기존 합의 사업의 전면적 이행 추진
- 남북 평화유지 레짐의 제도화: 주변국 및 관련 당사국의 지지 및 지원 확보 포함, 동북아 지역 안보 기구의 모색 등
- 남북 경제협력 본격화: 종합 로드맵의 작성 및 합의
- 남북 교류협력을 위한 상설 공동기구 수립 모색
- 민간, 기업, 지자체의 남북 교류협력 활성화를 위한 제도 완비
- 북한의 국제금융기구 가입 등 개혁개방 적극 지지·지원

● 인천의 역할

- 남북 협력의 제도화, 한반도 서부지구 남북 생활공동체 형성이 목표
 - » 접경지역 협력 관리 본격 추진
- 남북 공동조사 수행과 데이터베이스(D/B) 구축
- 연안 접경지역에서 남북 공동 보호구역 추진
- 남북 평화생태 관광의 시행 및 국제화 모색
- 경기만권역 접경지역 연안통합관리계획 수립 시행
- 서해연안 접경지역 공동관리협력구역(COMPAS) 지정
- 남북 초국경 접경지역 환경 현안 담당을 위한 국제기구 유치
- 지역 내 이해상충 조정 기구의 제도화, 상설화

(나) 인천시의 남북 도시협력 조성전략

1) 남북 도시협력에서 인천시의 위상과 역할

● 인천시의 위상

- 인천시는 복합적인 입지조건과 기존 경험을 바탕으로 남북 도시협력을 선도하는 위상을 가짐.
- 인천시는 ① 육·해·공 모두 북한과 연결된 지리적 인접성, ② 농업, 수산업, 생태, 에너지, 관광, 조선, 교통, 위생, 주택 등 폭넓은 산업을 망라해 광범위한 남북협력의 인프라를 갖고 있고, ③ 송도에 밀집한 국제기구를 통한 남북/국제협력이 가능해 북한과의 협력 가능성이 매우 높은 조건을 보유
- 인천시는 단순 남북협력을 넘어 난관에 처한 상황에서도 남북관계 발전과 평화정착에 기여하는 교류협력사업을 전개한 지자체로서의 자부심을 갖고 있고, 이를 지속할 의지가 높음.

● 인천시의 역할

- 인천시는 위와 같은 조건들 위에서 남북/민관/국제 등 중층 협력이 수행 가능
- 인천시는 또 지자체로서의 인천과 북한 도시의 협력만이 아니라, 역사, 경제, 생태를 결합한 지속가능한 남북 공영관계를 실현하는 역할도 수행 가능

2) 도시협력의 전략과제 목록

[표 VI-1] 인천시 남북 도시협력의 북한 지역별 전략과제

	지역별 전략과제
인천-해주 협력	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해주 양식장 개발 등 수산업 협력 ○ 대학교류(교육, IT 등) ○ 태권도 등 체육교류 ○ 해양생태 협력 ○ 주민생활 개선
인천-개성 협력	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업 및 산림·환경 협력 ○ 개성 관광 및 특산물(인삼) 협력 ○ 체육교류
인천-평양·남포 협력	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비료·시멘트 생산 및 유통 ○ 의류 포장재 생산 및 유통 ○ 조선업, 해양생태, 교통 관련 협력사업

3) 단계별 조성전략

■ 1단계 전략

● 전략적 판단

- 1단계로 설정한 상황과 인천시의 전략적 판단, 북한의 선별 대응 가능성과 남북 협력의 효과성 등을 종합 고려할 때, 이하 도시별 협력을 병행 추진하는 것이 최상의 시나리오이겠으나,
- 위 고려사항들을 종합 검토해 도시협력 또한 단계적, 순차적으로 추진하는 것이 타당
- 그럴 경우 협의의 서해평화협력지대 조성을 일차적 과제라고 본다면 인천-개성, 혹은 인천-해주 협력에 우선하는 것이 적합

● 인천-해주 협력

- (학술·체육교류) 교육, 공업기술, 태권도 등 공동 관심사별 교원/학생 교류
- 특히, IT교육 상호 교류 및 공동 교육프로그램 검토
- (수산업 협력) 대북 제재에 포함되지 않는 다시마, 미역, 김⁸⁶⁾ 양식장 사업 타당성 검토
- 해주 앞바다 양식장 건설 타당성 검토를 위한 남북 양식업 단체 교류
- (강령국제녹색시범구)⁸⁷⁾ 유기농산물 및 수산물 가공 실태조사
- 녹색산업기술연구 교류, 자연에너지 환경보호기술 교류

● 인천-개성 협력

- 인천시와 맞닿아 있는 연안군, 배천군, 개성특별시 간 농업기술 교류
- 2020년 큰 자연재해를 당한 위 지역의 농산물 증산을 위해 유기질 토양 비료 제공⁸⁸⁾
- 개성공업지구 내 비료공장 건립 타당성 검토
 - ※ 개성공단 내 토목건설이 완료된 부지를 인천시가 임대하여 국제사회와의 공동투자를 통해 비료공장을 건립하고, 북한은 노동력을 제공 후 현금이 아닌 현물(비료)을 받아 가며, 공장 에서 생산하는 모든 생산물은 다시 인천으로 회수하여 인천항을 통한 제3국 수출 가능

● 인천-남포·평양 협력

- (기술협력) 인천시는 북한 평양시·남포시와 농업(비료), 의료(제약), 건설(시멘트) 관련 기술협력 논의

86) 유엔 안보리 대북제재 품목 및 HS 코드 중 반입제한 해산물은 “어류·갑각류·연체동물과 그 밖의 수생무척추동물(03), 어류의 추출물(1603003000), 어류의 즙(1603004000), 기타 추출물과 즙(1603009000), 조제하거나 보존처리한 어류, 캐비아, 어란으로 조제한 캐비아 대용물(1604), 조제하거나 보존처리한 갑각류·연체동물·그 밖의 수생 무척추동물(1605)이며, 다시마, 미역, 김 등은 제재 대상이 아님.

87) 김정은 시대의 경제개발구 특징은 권역, 거점, 목적 등 세 측면에서 발견됨. 거점별 특징 가운데 개성공업지구와 강령녹색시범지대의 연계 가능성이 제기되고 있어 서해측의 개성공업지구를 중심으로 북측의 강령국제녹색시범지대와 남측의 인천광역시, 경기도를 연계한 특구개발 검토도 가능함(이해정 외 2018, 12).

88) 2020년 북한 『로동신문』에 등장한 최대 기사는 평안남도 ‘순천린비료공장’관련 내용이었으며, 김정은 총비서도 수 차례 현지지도를 통해 농업발전을 위한 비료생산을 강조하였음. 토양 비료는 대북 제재 품목 HS7, 8, 12(식료품 및 농산물, 식용의 채소, 뿌리, 괴경 등 식용의 과일과 견과류 등, 각종 종자와 공업용, 의약용 식물 등)이 아닌 질소, 인산, 칼륨 등으로 제조

- ※ 유엔 안보리 ‘1718 대북제재위원회’로부터 농업(토양비료), 의료(약품포장재), 건설(주택 건축용 시멘트) 관련 제재 면제사업으로 승인 도출
- 남포항 현대화 관련 현지답사 및 협의
- (송림수출가공구) 김치공장 답사 및 공동 개발 논의, 토지정리사업 경험 교류

■ 2단계 전략

● 인천-해주 협력

- 신발, 의류공장 현대화 협력 방안 협의
- 농기구 개량 및 관개시설 개선 관련 기술협력
- 기초 의료장비 및 의약품 지원 및 관련 기술협력
- 해주시 앞 양식장 건설 방안 협의
- 북한산 다시마, 미역, 김 등 국내 반입, 생산 비용은 에스크로 방식으로 지불 타진

● 인천-개성 협력

- 개성 일대 역사문화유산 공동 개발·관리와 개성관광 재개
 - ※ 만월대 복원사업 본격 전개
- 인천시와 맞닿아 있는 연안군, 배천군, 개성특별시와의 산림병충해 및 산림 협력⁸⁹⁾
 - ※ 북한은 2007년 3월 북한 내 산림 송충이 피해가 확대되어 FAO에 병충해 방제 지원을 요청하였으며, 2007년 7월 24~28일 평양 인근(중화군 마장면)에서 나무넓적잎벌에 대한 공동시범방제사업을 실시
- 남북이 개별 시행하고 있는 기상병충해 예보체계의 공동 개발 추진
- 개성공단 내 남북 합작 비료공장 건립 협의

● 인천-남포·평양 협력

- (농업협력) 남북 주요 비료공장들 간 기술협력을 통해 북한 농업의 이모작과 식량문제 해결 지원⁹⁰⁾
- (의료협력) 약 포장재에 대한 남북 기술협력(살균, 방염, 방제 등)을 통해 북한 약의 장기 보관 및 지방으로의 유통성 안정성 보장
- (건축협력) 북한의 살림집 확대 보급을 위한 시멘트 가공기술 협력
- (진도수출가공구) 가공수출무역과 보세무역 협력 협의
- (와우도수출가공구) 산림복구 및 태양열 활용 양식장 현대화 추진

89) 2018년 9월 19일 남북 정상은 <평양공동선언>을 통해 남북 환경협력과 산림협력을 우선 과제로 공약. 지금까지 남북 산림병충해협력은 2차례 있었는데, 2018년 7월 남북은 산림병충해 방제에 상호 협력하기로 회담을 실시하였으며, 2018년 11월 북한에 소나무재선충병 방제약품 50톤 전달과 남측 전문가가 북측 관계자에게 소나무재선충병 예방나무주사 방법 전달 및 개성시 왕건 왕릉 주변 소나무림 공동방제를 실시

90) 북한은 자력갱생과 도·시·군들의 경쟁열풍으로 사회주의 사회경제 발전을 강조하고 있으며, 특히 농업은 경쟁순위 평가에서 가장 중요한 평가 우선순위를 강조하고 있음. 아래 『로동신문』 사설은 농업 외에도 지방 차원에서 교육, 공업, 국토관리, 건설 등에서 자립적 발전능력 확대강화와 자연지리적 유리함 및 자연자원의 활용, 그리고 집단주의적 경쟁열풍 등을 통해 지역발전을 추구하고 있다. “도·시·군들사이의 경쟁열풍으로 사회주의 건설의 전면적 부흥, 전면적 발전을 이룩하자,” 『로동신문』, 2021.11.17.

■ 3단계 전략

● 인천-해주 협력

- 서해경제공동특구 설립 본격화 사업의 일환으로 인천-해주 간 특별협력사업 전개
※ 해주항 현대화 및 공동이용, 수산물 임가공 공장 합작 등
- 수산협력 제도화
- 대학교류 제도화
- 청소년 스포츠 교류 정례화

● 인천-개성 협력

- (산림협력) 기상병충해 공동예보체계 수립
※ 2020년 태풍과 장마로 인한 대규모 자연재해가 발생하자 김정은은 ‘치산치수’를 전면으로 내세워 환경보호와 산림정책을 중요한 국가정책으로 선포하고 법령을 정리하여 강조하기 시작
- 개성 일대 역사문화유산 공동 개발·관리와 개성관광 재개
- 철원 남북산림협력센터를 건립해 기 운영 중인 파주 남북산림협력센터와 연결하고,
- 교동도에 남북산림협력센터를 건립해 서해지구에서 산림, 병충해, 환경보호 연구 및 관리 남북 통합 시행

● 인천-남포·평양 협력

- 남포항 현대화 사업 추진
- (물류수송 및 임가공 산업 협력) 인천항-남포항 간 물류수송 산업의 공동 발전 추진
- 비료, 약품 합영·합작 회사 건립과 북한 시멘트의 수입 및 가공 등 인천-평양·남포 협력사업 추진
- 평양·남포시의 방직, 피혁, 의류 등 경공업과 인천시의 우수 물류시스템을 결합한 물류수송 교류협력, 임가공 산업 교류협력 추진

[표 VI-2] 인천시의 남북 도시협력 단계별 전략(안)

	1단계(준비기)	2단계(모색기)	3단계(활성화기)
인천-해주 협력	<ul style="list-style-type: none"> ○(학술·체육교류) 교육, 공업기술, 태권도 등 공동 관심사 ○(수산업 협력) 제재 포함되지 않는 다시마, 미역, 김 양식장 사업 타당성 검토 ○해주 양식장 건설 타당성 검토를 위한 남북 양식업 단체 교류 ○(강령국제녹색시범구) 유기농산물, 수산물 가공 조사 ○녹색산업기술연구 교류, 자연에너지 환경보호기술 교류 	<ul style="list-style-type: none"> ○신발, 의류공장 현대화 협력 방안 협의 ○농기구 개량 및 관개시설 개선 관련 기술협력 ○기초 의료장비 및 의약품 지원 및 관련 기술협력 ○해주시 양식장 건설 방안 협의 ○북한산 다시마, 미역, 김 등 국내 반입, 생산 비용은 에스 크로 방식으로 지불 타진 	<ul style="list-style-type: none"> ○서해경제공동특구 설립 본격화, 인천-해주 간 특별협력사업 전개 ○해주항 현대화 및 공동이용, 수산물 임가공 공장 합작 등 ○수산업 협력 제도화 ○대학교류 제도화 ○청소년 스포츠 교류 정례화
인천-개성 협력	<ul style="list-style-type: none"> ○인천시와 맞닿아 있는 연안군, 배천군, 개성특별시 간 농업기술 교류 ○자연재해를 당한 지역에 농산물 증산을 위한 유기질 비료 제공 ○개성공업지구 내 비료공장 건립 타당성 검토 	<ul style="list-style-type: none"> ○개성 일대 역사문화유산 공동 개발·관리 ○개성관광 재개 ○연안군, 배천군, 개성특별시와의 산림병충해 및 산림 협력 ○남북이 개별적으로 시행하는 기상병충해 예보체계의 공동 개발 추진 ○개성공단 내 남북 합작 비료공장 건립 협의 	<ul style="list-style-type: none"> ○(산림협력) 기상병충해 공동예보체계 수립 ○개성 일대 역사문화유산 공동 개발·관리와 개성관광 확대 ○철원 남북산림협력센터 건립 ○교동도 남북산림협력센터 건립 ○산림, 병충해, 환경보호 연구 및 관리 남북 통합 시행
인천-남포·평양 협력	<ul style="list-style-type: none"> ○(기술협력) 농업(비료), 의료, 건설(시멘트) 관련 기술협력 논의 ○남포항 현대화 관련 현지답사 및 협의 ○(송림수출가공구) 김치공장 답사 및 공동 개발 논의, 토지 정리사업 경험 교류 	<ul style="list-style-type: none"> ○(농업협력) 남북 비료공장들 간 기술협력 통한 식량문제 해결 ○(의료협력) 약 포장재에 대한 남북 기술협력 ○(건축협력) 북한 살림집 확대 보급을 위한 시멘트 가공기술 협력 ○(진도수출가공구) 가공수출무역과 보세무역 협력 협의 ○(와우도수출가공구) 산림복구 및 태양열 활용 양식장 현대화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○남포항 현대화 사업 추진 ○(물류수송 및 임가공 산업 협력) 인천항-남포항 간 물류수송 산업의 공동 발전 추진 ○비료, 약품 합영·합작 회사 건립 ○북한 시멘트의 수입 및 가공 ○물류수송 교류협력, 임가공 산업 교류협력 추진

3

서해평화협력지대의 영역별 전략과 추진과제

(가) 전략과 추진과제의 선정

● 선정기준과 선정지표

- 남북 도시협력의 선정기준과 동일하게 북한의 호응 가능성, 국내외적 지지, 호혜성, 지속가능성, 인천과 접경의 역할과 가치 등을 기준으로 선정
- 동아시아 초국경 협력 사례를 통해 도출된 보편적 가치를 통한 지속성 확보, 상향식 거버넌스의 구성, 글로벌 전략과 글로벌 거버넌스의 추진 등을 반영
- 인천의 서해평화협력지대 추진 방향인 평화경제 실현, 민족동질성 회복, 남북생태 연결, 동북아 접경네트워크 등에 부합하도록 선정

[표 VI-3] 선정기준과 선정지표

선정기준	선정지표
북한의 호응 가능성	북한의 조건과 수요 반영 남북 합의의 존재 여부 남북 교류협력의 실행주체
국내외적 지지	대북제재 해당 정도와 완화 전망 중앙정부의 정책과 지지 인천 지역사회의 참여와 지지 국내외 단체·기구의 입장과 여론
호혜성	상호 경제적 이익 장기 협력의 전망과 기대 신뢰 조성과 지속
지속가능성	보편적 가치 지향 남북 합의의 제도에 기반 중앙정부, 지자체 간의 협력 정도 남북의 협력사업 형성과 파급효과
인천과 접경의 역할과 가치	접경의 특성과 가치를 반영 인천의 기존 정책과 과제 반영 인천의 장기적 발전에 부응

● 인천의 현재 정책과 과제 검토

- 인천시가 현재 수행하고 그동안 추진한 목표와 과제를 반영
- 동북아 평화번영의 중심 시정과제, 평화도시 조성 기본계획 등의 추진과제 등을 최대한 포괄할 수 있도록 전략과 추진과제를 구성

[표 VI-4] 인천광역시의 ‘동북아 평화번영의 중심’ 시정과제

전략	과제	주요 내용
서해평화 협력시대 선도	서해평화 협력청 설치 및 UN평화 사무국 유치	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서해평화 및 남북교류 활성화를 위한 총괄 조정 중앙행정기관으로서 서해평화협력청 설치 ○ 한반도 긴장완화 및 세계평화유지 기능을 수행하기 위한 UN 평화사무국 유치로 동북아 평화와 번영의 도시 인천 완성
	인천항, 인천국제공항을 대북 교류의 관문으로 육성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인천항을 물류 및 관광(여객) 등 대북교역 중심항으로 구축 ○ 남북협력시대 대비 수출입 항공 물류교류 및 북한방문 환승 거점 육성
평화를 위한 남북교류 활성화	남북 역사·문화 교류 활성화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문화·예술·체육 등 교류를 통한 한반도 평화분위기 조성 ○ 남북 문화예술 교류센터 운영 ○ 인천-개성간 고려역사문화 복원, 발굴
	서해5도 남북공동어로구역 설정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남북 긴장 해소 및 중국어선 불법조업 방지를 위해 서해 5도 NLL 주변 남북공동 어로구역 설정과 운영 ○ 접경해역 어장확대와 조업여건 개선으로 서해 5도 접경지역 주민의 삶의 질 제고
평화 경제협력 인프라 조성	통일경제특구 지정을 통한 교동평화산업단지 조성	○ 강화교동평화산단(통일경제특구) 조성과 이를 위한 통일경제특구 관련 특별법 제정
	대외교류 활성화를 위한 백령도~중국 간 항로 개설	○ 백령도-중국 간 국제항로 개설로 백령도를 환항해권 해상교통 중심지 및 문화 관광지로 조성
	서해 최북단 경제안보 거점 조성을 위한 백령공항 건설	○ 백령도 육지연계 교통체계를 항공과 해운으로 다양화, 주민 불편 해소
	영종~신도~강화~개성~해주를 잇는 서해남북평화도로 건설	○ 서해평화협력벨트 조성 등과 연계한 단계적 도로건설 추진
	접경지역(강화·옹진) 수도권 규제완화 추진	○ 관련법 개정으로 접경지역 강화·옹진을 수도권 제외하여 규제 완화

[표 VI-5] 인천광역시 평화도시 조성 기본계획(안)(2021~2025)

4대 전략	중점 추진과제
1. 지속적이고 안정적인 인천형(形) 남북교류	① 남북교류협력사업 추진 ② 북한개별관광 추진 ③ 북한도시와의 도시협력 추진 ④ 남북 공동번영을 위한 평화경제 추진 ⑤ 남북교류협력기금 조성 및 적립
2. 시민들이 체감하고 공감하는 평화	① 서해평화특별기간 운영 ② 평화·통일 공감 형성사업 추진 ③ 맞춤형 평화통일 교육 ④ 북한이탈주민 지역사회 정착 지원 활성화
3. 접경지역 평화 협력 강화	① 서해평화협력지대 조성 전략 마련 ② 서해평화협력청 설치 ③ 한강하구 공동이용 ④ 서해5도 남북공동어로구역 설정을 위한 기반 조성 ⑤ 평화접경 민관군 상생협력 거버넌스 운영 ⑥ 접경지역을 평화체험·교육공간으로 활용 ⑦ 서해 남북평화도로 건설
4. 평화 의제의 국제적 확산	① 항해평화포럼 운영 ② 국제평화도시와의 연대 및 협력 강화

● 서해평화협력지대를 서해/평화/협력 등의 키워드로 나누고 추진/조성/선도/강화의 방향성을 추가하였음.

● 4대 전략과 14개 추진과제로 구성

- 서해평화협력지대의 영역별 전략과 추진과제는 동북아 평화번영의 중심 시정과제, 평화도시 조성 기본계획 등 인천광역시의 현재 정책과 과제를 검토하여 이를 반영할 수 있도록 하면서 선정기준과 단계별 설정에 따라 ▲서해 평화경제특구 추진, ▲평화·생태의 접경지역 조성, ▲남북의 연결과 협력 선도, ▲국내외 평화·협력 거버넌스의 강화 등의 4대 전략과 14개 추진과제로 구성하였음.

- 아울러 14개 추진과제의 단계별 주요 내용을 세분화하여 제시하였음.

[표 VI-6] 4대 전략과 14개 추진과제

중점 추진과제		주요 관련 내용
전략 1. 서해 평화경제특구 추진		
서 해	① 교동 평화산업단지 조성 및 서해 평화경제특구 구상	특별법 제정을 통한 평화산업단지 조성 추진 서해 평화경제특구 구상 및 남북 협력 북한의 관련 경제개발구 협력
	② 서해 해양·수산 협력	해양 생태보호 남북협력 추진 스마트양식 추진 남북협력클러스터 조성
	③ 북한 서해지역 인프라 조성	해주경제특구 조성을 위한 에너지 협력 황해남도 조력·열병합 발전 협력
	④ 남북 협력산업의 개발	K-배터리 광물자원 협력 북한의 VNR 관련 산업 협력
전략 2. 평화·생태의 접경지역 조성		
평 화	① 한강하구 공동이용	평화의 바닷길 복원 사업 관련 특별법 제정 추진
	② 남북 공동어로구역 설정	평화수역 및 시범구역의 확정 및 운영 남북 공동순찰대 운영 중국 어선에 대한 남북 공동 대응 공동 파시의 추진
	③ 접경지역 생태 보존과 평화적 활용	DMZ 평화의 길 접경지역의 평화체험·교육공간 활용 인천평화학교 설립 접경지역, 군사지역의 평화명소화
	④ 접경지역의 제도와 삶의 질 개선	서해 5도 어장의 추가 확대 추진 접경지역 규제완화 추진 백령공항 건설 추진
전략 3. 남북의 연결과 협력 선도		
협 력	① 서해 남북평화도로 건설	영종~신도 구간 완공 예정 신도~강화 구간 건설 추진 강화~개성~해주 구간 남북협력 추진
	② 인천항, 인천공항의 대북 교류거점 육성	인천-남포, 인천-해주 항로 추진 인천공항의 북한 노선 및 북한 통과 항로 개 발 북한 항만·공항의 개선·건설 남북협력
	③ 남북 역사·문화 동질성 회복과 교류 활성화	서해 평화예술프로젝트 추진 남북 문화예술 교류센터 운영 고려역사 남북 공동발굴 추진 남북 역사·문화·체육 교류
	④ 남북협력의 역량 강화와 실천	대북 인도지원 적극 추진 코로나 관련 방역 및 보건협력 추진 남북교류협력기금 조성 및 적립 남북협력 관련 공무원 육성 및 파견
전략 4. 국내외 평화·협력 거버넌스의 강화		
	① 상향식 민관협력 거버넌스 구축	서해평화협력청 설치 추진 평화도시조성위원회 구성 황해평화포럼 등 관련 포럼 운영 지역 협의회 운영 및 확대 지자체·관련부처 협의체 추진
	② 글로벌 전략의 융합	백령도~중국 항로 개설 추진 UN평화사무국 유치 추진 도시외교 강화 평화 현장도시 추진 고려

(나) 전략 1: 서해 평화경제특구 추진

● 기본 내용

- 서해평화협력지대의 목표인 평화경제 실현을 위한 추진과제로 구성
- 강화 교동 평화산업단지를 중심으로 인천의 산업을 개성공단, 해주경제특구, 강령국제녹색시범구 등 서해의 인접한 북한 지역과 연계하여 경제특구로 조성하는 구상임.
- 서해 평화경제특구의 궁극적인 실현을 위해서는 북한의 호응이 필수적이나, 미래의 협력을 위한 기반 조성과 준비가 필수적인 영역임.

● 여건 및 동향

- 개성공단에서 보듯이 북측의 노동력과 남측의 기술·자본의 결합은 경제적 효용이 증명되었으며, 지리적 근접성에서도 남북의 경제특구는 인천에서 출발하여 서해 연안을 따라 형성될 수밖에 없음.
- 공동의 생활권을 공유했었고 서해를 접하고 있기 때문에 역사·문화 교류, 관광, 해양·수산 협력 등 다양한 영역에서 연계가 용이함.
- 다만 해주를 비롯한 황해남도 지역은 북한 내에서도 낙후되고 저발전된 지역으로 산업 인프라가 미비함.

● 추진 방향

- 농업, 농기계 등 북측 대상지역의 시급한 필요 영역에서 협력을 시도하여 경제특구를 조성하기 위한 물 공급, 에너지 등 기본 인프라 건설을 우선 확보해 나가야 함.
- 여러 영역에서 다양한 구상이 존재하는 만큼 북한의 협력 이전에 남측의 관련 역량을 우선적으로 강화하고 결합해야 함.

■ 추진과제 1. 교동 평화산업단지 조성 및 서해 평화경제특구 구상

● 특별법 제정을 통한 평화산업단지 조성의 지속 추진

- 강화 교동 평화산업단지 조성을 위해 필수적인 통일경제특별구역법 제정을 적극 추진
- 산업단지 조성의 근거와 정당성을 남북관계 개선뿐 아니라 수도권 정비, 산업 연계 등 다양한 측면에서 확보

● 서해 평화경제특구 조성을 위한 선제적인 조사와 실천 병행

- 해주경제특구 등 북측 대상 지역에 대한 조건과 수요를 선제적으로 연구조사
- 개성공단의 운영 경험 등을 반영하여 법률과 제도를 정비
- 지역 발전, 글로벌 전략 등과의 융합을 통해 평화경제특구 추진의 정당성 확대

● 북한 서해지역 인프라 조성, 서해 남북평화도로 건설 등 평화경제특구 조성을 위한 다른 과제들과 종합적으로 진행

■ 추진과제 2. 서해 해양·수산 협력

- 독자적인 선도 추진이 가능한 연구·조사 영역의 기반 조성
 - 해양·수산에서 협력이 가능한 분야는 매우 다양하지만, 대북 제재와 남북관계 단절로 현재로서는 추진이 불가능
 - 자체 조사와 함께 국내의 남북 해양·수산 협력 관련 연구·조사 클러스터를 관련 지자체 등과 협력 추진
 - 우뚝가사리, 해양 바이오산업 등 인천의 특색과 장점을 반영한 협력 사업 개발
- 지역 발전을 융합하여 해운·항만 영역의 남북협력 기반 조성
 - 수산업 가공단지, 배후항만 조성, 스마트 양식 개발 등을 지역 발전계획의 일환으로 우선 추진
- 대북제재 면제를 통한 협력 방안 마련
 - 해운·항만 협력의 출발점으로서 코로나19 방역 물자 등 긴급 인도적 지원의 수송을 통해 유엔 제재의 면제 가능성 타진
 - 지식 교류 등 제재와 무관한 협력 영역 모색

■ 추진과제 3. 북한 서해지역 인프라 조성

- 서해 평화경제특구 실현을 위한 북한의 인프라 조성 필요성
 - 북측 대상 지역인 해주 등 황해남도는 산업 인프라가 미비하여 평화경제특구 실현을 위해서는 인프라 조성이 선결 과제임.
- 에너지, 물 등 기본 산업 인프라의 조사와 협력
 - 황해남도의 인프라 상황과 수요에 대한 조사를 통해 협력 방안을 구체화
 - 기본 인프라 공급은 초기 협력의 유인 정책이면서도 조력 발전, 열병합 발전 등 자체적으로 심화된 협력 형태이기도 함.
- 북한의 조건과 시급한 수요 반영
 - 해주 등의 상황을 고려할 때, 북한의 시급한 수요는 평화경제특구의 즉각적인 건설보다 농업, 농기계 등 기초적인 산업일 것으로 예상됨.
 - 상호 협의를 통해 농지의 염수화 해결 등과 같은 기초 수요로부터 협력을 개시

■ 추진과제 4. 남북 협력산업의 개발

- 인천의 수요와 북한 지역의 수요가 결합된 협력대상 발굴
 - 인천의 K-배터리 구상과 북한의 광물자원을 결합한 남북 산업생태계 조성
 - 북한의 VNR 보고서에서 강조된 에너지, 농업, 물과 위생, 환경 등의 연관 산업 발굴
 - 북한의 수요를 융합하여 친환경적인 에너지, 물 공급 등을 추진

- 기술, 인력 등의 교류협력 병행
 - 북한 지역에 대한 산업기술 지원, 산업인력 교육 제공
 - 남동산업단지, 한국생산기술연구원 등 인천의 산업 관련 기술 및 인력 자원의 활용 방안을 검토
- 서해 남북 산업 클러스터 형성
 - 궁극적으로 교동 평화산업단지를 접점으로 인천의 산업 역량이 해주경제특구, 강령국제녹색시범구로 연결되는 산업 클러스터를 형성

(다) 전략 2: 평화·생태의 접경지역 조성

- 기본 내용
 - 평화, 생태의 보편적 가치를 통해 남북 교류협력의 지속성과 정당성을 확보
 - 보편적 가치를 통해 접경의 특수성으로 인한 통제와 한계를 극복
 - 안보를 위한 예외적인 제한 지역이었던 접경을 평화와 생태를 위한 예외적인 특혜 지역으로 전환
- 여건 및 동향
 - 한강하구 공동이용, 남북 공동어로구역 등은 남북 간에 이미 합의된 내용이 존재하기 때문에 이를 실천하고 발전시켜 나가는 것이 중요
 - 남북관계 관련 국내외 정세의 악화가 예상되는 상황에서 평화, 생태의 보편적 가치를 통한 정당성과 지지 기반 확보가 중요
- 추진 방향
 - 타이완 진먼다오 등을 참조로 하여 접경 지역의 평화명소화 추진
 - 생태, 평화를 통한 남북의 가치 통합과 공동 사업 추진

■ 추진과제 1. 한강하구 공동이용

- 대내외 제약조건 해소를 위한 특별법 제정의 추진
 - 정전체제에서 기원하는 관할권 문제 등 공동이용의 제약조건을 완화하기 위한 접경 관련 법안의 개정과 특별법 제정을 추진
- 평화의 바닷길 복원 사업 등 독자적 노력 지속
 - 국내외 여론 환기와 지지 확보를 위한 망향배 사업 등을 계속 실행
 - 향후 관광 브랜드로 발전시키고 북측 자산과 결합하여 세계자연유산이나 문화유산으로 추진
 - 한강하구 조사·정보 시스템의 구축

● 한강하구 공동이용 대내외 거버넌스 강화

- 인천의 통합관리 협의회를 강화하고 광역 지자체 간의 협의회를 추진
- 중앙부처와 지자체가 포함된 협의체를 통해 종합적인 로드맵과 실행계획 마련

■ 추진과제 2. 남북 공동어로구역 설정

● 9.19 군사합의 등 남북 공동어로구역 관련 기존 합의의 이행 추진

- 시범구역 확정, 공동순찰대 조직 및 운용 등 기존 합의의 상호이행 약속

● 공동어로구역을 위한 선제적 기반 조성

- 자체 거점어항의 선정, 대상 항만의 집하·가공 설비 개선 등을 통해 지역발전과 독자적인 사전 준비를 병행
- 중국 어선의 불법어로에 대한 단속과 관리를 강화하여 공동어로구역의 어족 자원을 보호하고 어민의 조업 요건 개선

● 공동파시 등 남북협력 사업 개발

- 파시 설치 후보지역에 대한 사전 조사

■ 추진과제 3. 접경지역 생태 보존과 평화적 활용

● 접경 지역의 평화명소화 추진

- 타이완 진먼다오의 사례와 <제5차 국토종합계획>의 비무장지대 국제평화지대화 등을 반영하여 냉전 및 전쟁 유산의 평화적 활용 방안 모색
- 평화명소의 관광 산업 연계와 세계문화유산 등재 고려: DMZ 평화의 길 등 기존 사업을 연계
- 자연생태, 평화, 역사·문화, 서해 경관 등 인천의 특성이 반영된 종합적 평화명소화 공간계획 구상

● 접경 지자체의 생태 협력 강화와 남북 공동의 사업 추진

- 접경 지자체의 상호협력을 통해 남북 공동의 사업 계획 마련
- 산림협력, 생태관광 등 남북 공동 협력 사업 추진

■ 추진과제 4. 접경지역의 제도와 정주여건 개선

● 접경지역 법률·제도 개선을 통한 규제 완화와 지원 강화

- 「접경지역 지원 특별법」, 「서해 5도 지원 특별법」 등 관련 법률 개정을 통한 군사적 제한 조치, 토지이용 등의 규제 완화와 지원 내용의 확대 및 구체화를 추진

● 서해 5도 주민의 정주 여건과 조업 여건 개선

- 서해 5도 어장의 추가적인 확대와 조업시간 연장을 추진하여 조업 여건을 개선

- 백령공항 건설 등을 통한 접경 주민의 이동권 향상을 도모

(라) 전략 3: 남북의 연결과 협력 선도

● 기본 내용

- 교통물류 중심지이자 남북 접경인 인천의 특성을 반영하고 선도적 실천이 중요한 영역을 위주로 추진과제를 구성
- 남북의 동질성 회복과 심리적, 문화적 연결을 위한 시민 대상 사업과 역사·문화 교류의 강화
- 인적 교류(人流), 물적 교류(物流), 문화적 교류(文流)와 함께 이러한 협력의 기반이 되는 역량 강화를 추가

● 여건 및 동향

- 인천항과 인천공항이 소재한 인천은 남북간 교역과 운송에서 절대적인 역할을 해왔으며, 향후에도 이러한 지위는 변하지 않을 것임.
- 인천은 인적 교류, 체육 교류 등에서 선도적인 남북협력을 진행한 경험이 있으며, 고려문화권을 공유하여 역사문화 협력을 수행해 왔음.
- 대북제재와 남북관계 경색으로 남북 접촉과 실질적 협력이 단기간에 재개되기 어려운 상태임.

● 추진 방향

- 도로 연결, 교통물류 협력의 실행은 북한의 적극적 호응이 필수적이지만, 선제적으로 실천 가능한 영역과 준비 영역을 선별하여 실행해야 함.
- 시민이 참여하는 교육과 사업을 확대하고 자체 역량을 강화하면서 인도적 지원 등의 가능성을 탐색해야 함.

■ 추진과제 1. 서해 남북평화도로 건설

- 교동 평화산업단지를 비롯하여 서해 평화경제특구를 실현하기 위한 필수적 교통물류 인프라인 서해 남북평화도로 건설을 지속적으로 추진
- 도로 건설에 추가하여 도로 및 차량 운용에 대한 구상도 병행되어야 함.
 - 홍콩-선전의 사례처럼 평화도로 운행을 위한 특수 번호판의 상호 발행이나 별도의 인식표지 부착 등을 고려
- 남북평화도로 남측 구간의 우선적인 완공 추진
 - 연안군과의 연륙교 건설 등 향후 북측과 도로 연결을 원활하게 협의하기 위해서는 남측의 구간이 선행적으로 완비될 필요가 있음.
 - 2025년 완공 예정인 영종~신도 구간에 추가하여 신도~강화 구간의 건설을 추진

● 관련 계획의 반영과 법령 개정 추진

- 서해남북평화도로(영종~강화) 2단계 신도~강화(11.4km) 구간 시행방식을 민간투자에서 재정사업으로 전환하여 접경지역 발전종합계획의 변경 관련 계획이나 국도·국지도 건설계획 등에 반영될 수 있도록 노력
- 향후 남북 도로연결이 원활히 진행될 수 있도록 남북교류협력사업 선정이나 「접경지역 지원 특별법」, 「군사기지 및 군사시설 보호법」 등 관련 법률과 제도 정비를 통한 국가 지원 필요

■ 추진과제 2. 인천항, 인천공항의 대북 교류거점 육성

● 인천항, 인천공항의 남북 교류협력 구상

- 1차적으로 남북해운합의서 실행, 인천항-남포항 등 남북 해상운송, 북한 영공통과 노선 운항 등 기존 협력의 복원과 확대를 추진
- 북한 항만·공항 현대화, 남북 공항 직항로, 물류장비 지원, 남북 항로 준설 등의 추가적인 협력 구상을 협의하여 전개

● 인천항, 인천공항과 관련된 남북 교통물류 협력은 남북 단절과 제재가 지속되는 1단계에서 사전적인 연구·조사 이외의 직접적인 사업 추진이 쉽지 않으나, 다음과 같은 추가적인 남북 연계와 사전 준비를 구상해 볼 수 있음.

● 북한 항만, 공항의 방역 설비 지원 추진

- 북한이 국경 개방을 본격적으로 재개할 경우, 코로나19로 인하여 방역 설비에 대한 수요가 높을 것으로 예상됨.
- 최근 북한이 남포항을 우선적인 국경 개방의 대상지역으로 선정한 것도 남포항이 방역을 위한 공간과 설비가 비교적 양호하기 때문인 것으로 알려짐.
- 유엔 안보리 제재위원회의 제재 면제는 북한 주민을 대상으로 하는 인도적 차원의 방역 물품이므로 출입경 관련 방역 물품과 설비는 승인이 어려우나, 면제 확대를 시도해 볼 수 있음.

● 트럭복합일관수송제도(RFS)의 북한 접경지역 포함을 통한 인천의 육·해·공 남북 교통물류 결합 구상

- 트럭복합일관수송제도(RFS, Road Feeder Service)는 화물차량을 그대로 카페리에 승선시켜 상대국 목적지까지 운송하는 개념으로 하역 과정이 없이 직접 운송하기 때문에 물류 비용이 절감됨.
- 과거 인천은 중국 칭다오와 RFS를 추진하다가 2008년 중단한 바 있으며, 현재 웨이하이와 RFS를 추진: 인천광역시, 인천국제공항공사, 인천항만공사가 2019년 1월 중국 웨이하이 정부 등과 관련 양해각서를 체결
- 북한 접경지역에서 RFS를 추진할 경우, 인천이 중국 내륙 등 한반도 외부와 북한을 연결하는 중개 역할을 할 수 있음.
- 향후 남북 경협 상품을 수출하는 경로로 활용할 수 있으며, 북한의 물류를 개선하고 인천의 동북아 물류 중심지 역할을 강화할 수 있음.

● 동북아 관문 도시(Gateway City)의 협력 강화

- 인천, 남포, 톈진, 요코하마 등 수도의 관문 역할을 하는 항만 또는 공항을 갖춘 남·북·중·일 대표 도시들의 도시외교 강화
- 톈진, 요코하마 등 우선 가능한 동북아 도시의 협력을 포럼, 클러스터 형태 등으로 정례화하여 향후 북한의 참여를 유도

■ 추진과제 3. 남북 역사·문화 동질성 회복과 교류 활성화

● 시민 참여의 평화·통일 사업 강화

- 서해평화특별기간, 맞춤형 평화·통일 교육 등을 통해 인천 시민의 지지와 관심을 제고하고 동질성 회복에 기여
- 통일플러스센터, 경인통일교육센터, 역내 대학 등 관련 기관들과 협력 강화 및 공동 프로그램 구성

● 고려역사 남북 공동발굴 등 역사·문화 협력의 재개 및 확대

- 개성 만월대 남북 공동발굴 사업의 재개를 추진
- 대북제재 국면에서 협력 가능한 교류 영역 발굴 및 추진
- 인천 접경의 역사·문화 자산 조사를 종합하여 남북협력의 기반 조성

● 남북 문화산업, 해양문화 협력으로 확대

- 음악, 영화 등 한류의 K-컬처로의 전방위적 확대를 반영하여 역사·문화 교류의 문화산업화 방안 구상
- 문화체육관광부의 2018년 <문화비전 2030>에서 제시된 ‘백령도 문화(평화)의 섬 프로젝트 추진’ 등을 참조하여 서해에서 남북 해양문화 협력을 추진

■ 추진과제 4. 남북협력의 역량 강화와 실천

● 인천광역시의 남북협력 역량 강화

- 인천광역시는 남북교류협력 전담부서를 설치하고 남북교류협력기금을 지속적으로 확대해 왔음.
- 전담부서와 재원은 향후 교류협력을 위한 기본적인 물적 기반으로 지속적인 강화가 요구됨.

● 남북 교류협력 전문 인력의 육성

- 남북 교류협력 업무의 특수성을 반영하여 전담 공무원을 육성하고 인사시스템 개선 등을 통해 지속적인 업무 경험의 축적을 보장
- 남북관계 경색 국면에서 중국을 통한 대북 교류의 가능성을 탐색하고 북한에 대한 정보 수집을 위해 북중 접경 지역에 인천 공무원의 파견 및 연수를 추진
- 우선적으로 중국 웨이하이 파견 인원의 임무를 북중 접경으로 확대

● 대북 인도적 지원의 지속 추진

- 대북제재가 지속되고 남북관계가 중단된 상황에서 사실상 유일하게 가능한 교류영역인 인도적 지원을 계속 추진해야 함.
- 당장의 실현 가능성이 작더라도 인천의 역량을 유지하고 향후 교류협력 재개시 주도권을 확보하기 위해 인도적 지원을 시도할 필요가 있음.
- 특히 코로나19 국면에서 방역 및 보건의료 협력을 통한 제재 면제의 가능성을 적극적으로 고려해야 함.

(마) 전략 4: 국내외 평화·협력 거버넌스의 강화

● 기본 내용

- 주민 참여와 민관협력을 강화하는 상향식 거버넌스 구축으로 남북 교류협력의 지속성 확보
- 보편적 가치와 결합한 글로벌 전략을 통해 남북 교류협력 정책과 지역발전 전략을 결합하여 정당성을 확보하고 북한의 참여를 유인

● 여건 및 동향

- 각급 정부는 정책 동력을 확보하고 갈등을 완화하기 위해 상향식 거버넌스를 추진
- 국내외 정세의 악화로 남북협력의 정당성과 지지 기반을 유지하기 위해 새로운 전략이 필요

● 추진 방향

- 기존 거버넌스 기구의 상향식 의사결정을 강화하고 협력을 확대
- 지자체, 중앙부처 등이 포함된 종합적인 거버넌스 기제 수립
- 주권 재설정과 지역발전이 결합된 글로벌 전략으로 북한의 참여를 유도하는 새로운 남북관계 전략을 마련

■ 추진과제 1. 상향식 민관협력 거버넌스 구축

● 서해평화협력청 설치 추진

- 서해평화협력지대 조성을 위한 총괄 중앙부처로서 서해평화협력청의 설치를 추진
- 기 추진되었던 서해평화협력청 설치에 정권교체로 인하여 추진 동력을 상실할 수 있어 추진 내용의 보강이 필요
- 서해로 범위를 국한하지 않는 평화협력과 접경협력 담당 중앙부처 신설을 위해 경기도, 강원도 등 접경 지자체와의 협력 모색

● 인천의 기존 거버넌스의 개선 및 강화

- 인천광역시에는 평화도시조성 위원회, 남북 공동어로구역 관련 협의회, 한강하구 통합관리 협의회 등 주민과 지역사회가 참여하는 다양한 거버넌스 기구를 운영하고 있음.
- 동 기구들의 의사결정 시스템을 개선하고 민관 협력을 확대하여 상향식 거버넌스를 강화

- 지자체, 중앙부처 거버넌스의 수립 및 강화
 - 한강하구 공동이용 등과 관련하여 지자체 협의체의 수립을 선도
 - 관련 중앙부처까지 참여하는 협의체 구성으로 접경 정책의 실현 가능성을 제고

■ 추진과제 2. 글로벌 전략의 융합

- 생태, 평화 등 보편적 가치를 결합한 글로벌 전략을 남북 교류협력과 결합
 - 지역발전을 위한 글로벌 전략을 남북 교류협력과 연계하여 남북관계의 개선이 지역경제의 변형과 선순환하는 구조를 수립
 - 글로벌 전략은 남북 이외의 행위자를 통해 남북관계의 악화를 억제하고 정책 지속성을 강화할 수 있음.
- 평화도시 인천 비전의 추진
 - 평화의 가치를 기반으로 유엔 평화사무국 유치를 추진하고 도시외교를 강화
 - 황해평화포럼, 인차이나포럼 등을 통해 인천의 평화 가치를 대외적으로 전파
- 평화 현장도시 전략의 추진 고려
 - 정책 추진과정에서 국제적 행위자를 포함시켜 국제적 정당성을 확보함으로써 정책의 지속성을 보장
 - 평화도시조성 위원회, 남북 공동어로구역 관련 협의회, 한강하구 통합관리 협의회 등 인천의 기존 거버넌스에 국제적 행위자를 포함하여 운영
 - 교동 평화산업단지, 인천경제자유구역(IFEZ), 송도 등의 특정 지역을 선정하여 별도의 공간에서 국제적 행위자가 정책 결정에 참여하는 현장도시를 설치하고 북한의 참여를 유도

[그림 VI-4] 인천의 서해평화협력지대 추진



[표 VI-기 추진과제의 단계별 주요 추진 내용]

중점 추진과제		1단계	2단계	3단계
전략 1. 서해 평화경제특구 추진				
서 해	① 교통 평화산업단지 조성 과 서해 평화경제특구 구상	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 교통 평화산업단지 조성을 위한 통일경 제특구법 추진 ◦ 서해 평화경제특구 구상을 위한 선제적 연구조사 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 평화산업단지 타당성 용역 추진 ◦ 평화산업단지 계획 수립을 위한 용역 추 진 ◦ 남북의 서해 평화경제특구 운영안 협의 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 평화산업단지 조성 및 관리 ◦ 평화산업단지 시범 운영 ◦ 서해 평화경제특구 시범 운영 ◦ 해주경제특구 착공
	② 서해 해양·수산 협력	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국내 해양·수산 클러스터 조성 ◦ 서해 해양·수산 자체 조사 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 남북협력클러스터 조성 추진 ◦ 서해 해양·수산 남북 공동 조사 ◦ 스마트양식, 관광 등 공동 사업 협의 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 스마트양식 테스트베드 구축 ◦ 북한 어촌 공동 개발
	③ 북한 서해지역 인프라 조성	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농업, 농기계 등 북한의 시급한 수요에 대한 우선 협력 추진 ◦ 북한 지역 산업 인프라 자체 조사 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 해주경제특구의 남북 공동 계획안 마련 ◦ 조력, 열병합 발전 등 전력 공급 협의 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 해주경제특구 착공 ◦ 해주 등 황해남도권 에너지 공급 방안 마련
	④ 남북 협력산업의 개발	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 북한 서부지역 협력산업 조사 ◦ 북한 광물자원 자체 조사 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 북한의 VNR 관련 산업 협력 논의 ◦ 강령국제·녹색시범구 등 경제개발구 공 동 개발 협의 ◦ 산업기술, 산업인력 교류 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 서해 남북 산업 클러스터 형성
전략 2. 평화·생태의 점경지역 조성				
평 화	① 한강하구 공동이용	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 평화의 바닷길 사업 지속 및 확대 ◦ 관련 특별법 추진 ◦ 한강하구 조사·정보 시스템의 구축 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 남북 공동 협의체 구성 및 공동 사업계 획 수립 ◦ 민간선박 시범운항 실시 ◦ 한강하구 포구 및 항로 복원 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 남북 공동 협의체 구성 및 공동 사업 계획 수립 ◦ 선박 운항의 정례화
	② 남북 공동어로구역 설정	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 서해 5도 어선의 공동어로구역에 대한 독점적 조업권 확보 노력 ◦ 중국 어선의 불법어로 관리 강화 ◦ 거점어항 선정, 집하·기공 설비 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기존 합의 내용의 확인 및 상호 이행 약속 ◦ 평화수역, 시범구역 확정 ◦ 남북공동해역 수산자원 공동 조사 ◦ 공동 파시 선정 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 평화수역, 시범구역 운영 ◦ 남북공동수출대 운영 ◦ 남북공동해역 수산자원 조성 및 관리 ◦ 공동 파시 설치
	③ 점경지역 생태 보존과 평화적 활용	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 점경지역 생태 자체 조사 ◦ DMZ 평화의 길 등 점경지역 생태·평 화 체험·교육 활용 확대 ◦ 점경 지자체의 협력 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 점경지역 생태 남북 공동 조사 ◦ 생태 보존을 위한 남북 공동사업 협의 ◦ 점경지역의 평화명소화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 점경지역 남북 생태지대 연결 ◦ 남북 공동의 평화명소화 추진
	④ 점경지역의 제도와 삶의 질 개선	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 서해 5도 어장의 추가 확대 추진 ◦ 점경지역 규제완화 추진 ◦ 백령공항 건설 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 점경지역 규제완화 ◦ 백령공항 건설 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 점경 주민의 삶의 질 개선 ◦ 남북 점경지역 통합 심화

[표 VI-기] 추진과제의 단계별 주요 추진 내용

중점 추진과제		1단계	2단계	3단계
전략 3. 남북의 연결과 협력 선도				
협력	① 서해 남북평화도로 건설	<ul style="list-style-type: none"> 영종~신도 구간 완공 신도~강화 구간 추진을 위한 국가 상위 계획 반영 	<ul style="list-style-type: none"> 신도~강화 구간 건설 및 남북평화도로 남측 구간 완공 강화~개성 및 강화~해주 구간 연결 남북 협의 	<ul style="list-style-type: none"> 남북평화도로 북측 구간 착공
	② 인천항, 인천공항의 대북 교류거점 육성	<ul style="list-style-type: none"> 북한 항만, 공항의 방역 설비 지원 추진 대북 교류거점 준비를 위한 인천항, 인천공항 개선 노력 	<ul style="list-style-type: none"> 남북해운협약서 재시행 협의 인천항-남포항 항로 복원, 인천-해주 등 항로 확장 협의 북한 영공 통과 노선 재개 및 확장 남북 공항 직항로 협의 북한 항만·공항 현대화 공동사업 논의 	<ul style="list-style-type: none"> 인천항의 북한 항로 운항 및 확장 남북 영공 통과 항로 확장, 남북 공항 직항로 노선 시범운항 북한 항만·공항 현대화 사업 착수
	③ 남북 역사·문화 동질성 회복과 교류 활성화	<ul style="list-style-type: none"> 시민 참여의 평화·통일 사업 강화 인천의 남북 정경 역사·문화 자산 조사 고려역사 남북 공동발굴 협의 	<ul style="list-style-type: none"> 고려역사 남북 공동발굴 재개 남북 역사·문화·체육 교류 재개 	<ul style="list-style-type: none"> 남북 역사·문화·체육 교류의 정례화 남북 문화산업 협력
	④ 남북협력의 역량 강화와 실천	<ul style="list-style-type: none"> 대북 인도지원 추진 코로나 방역 및 보건협력 협의 남북교류협력기금의 지속적인 확대 및 적립 관련 공무원 육성 및 북중 접경 파견·연수 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 대북 인도지원 수행 및 확대 코로나 방역 및 보건협력 실행 남북 교류협력 정책 성과 평가 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 남북협력의 영역 확대 남북 공무원 교류
전략 4. 국내외 평화·협력 거버넌스의 강화				
	① 상향식 민관협력 거버넌스 구축	<ul style="list-style-type: none"> 서해평화협력청 설치 추진 평화도시 전략 수행 인천지역 협의회 운영 및 확대 지자체·관련부처 협의체 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 서해평화협력청 설치 논의 본격화 인천지역 협의회 제도와 한강하구 공동이용 등 주요 영역의지자체·관련부처 협의체 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 남북협력 기구 법제화 및 기구 완비
	② 글로벌 전략의 융합	<ul style="list-style-type: none"> 백령도~중국 항로 개설 추진 UN 평화사무국 유치 추진 도시외교 강화 평화 현장도시 추진 고려 	<ul style="list-style-type: none"> 백령도~중국 항로 개설 UN 평화사무국 유치 본격화 북한 도시와의 자매결연 협의 	<ul style="list-style-type: none"> 북한 도시와의 자매결연 추진 세계문화유산 등재 등 북한 도시와의 국제 도시외교 공동 추진



참고부록

1. 타이완의 「접경도서 건설조례(離島建設條例)」
2. 홍콩의 「웨강아오 다완취 발전규획 요강(粵港澳大灣區發展規劃綱要)」
3. 개성공단 법·제도에 대한 이해와 남북협력의 제도화 과정
4. 서해·한강하구·비무장지대의 관할권

부록1

타이완의 「접경도서 건설조례(離島建設條例)」

2019년 5월 22일 개정

제1조

본 조례는 접경도서의 개발과 건설을 촉진하고, 산업발전과 생태계 보호, 문화적 특성 보존, 삶의 질 개선 및 주민복지 증진을 위해 특별히 제정되었으며, 본 조례에서 규정하지 않는 경우 다른 법률의 규정에 의한다.

제2조

본 조례의 접경도서(離島)란 타이완 본섬과 떨어져 있으나 타이완의 주권이 미치는 도서를 말한다.

제3조

본 조례의 중대건설투자계획(重大建設投資計劃)은 중앙 당국이 승인한 중요한 산업 투자 혹은 민간기관에 위탁하여 실시하는 공공사업계획을 말한다.

제4조

- ① 본 조례의 주관기관: 중앙단위는 행정원, 직할시는 직할시정부, 현(시)은 현(시) 정부.
- ② 접경도서 건설의 심의, 감독, 조정, 지도를 위해 중앙의 주무기관에 접경도서 건설운영위원회를 설치하고, 행정원 원장이 이를 소집한다.
- ③ 전항의 운영위원회 주요 업무는 접경도서 종합건설 실시방안을 검토하고 접경도서중대 건설계획의 추진 등 사항을 조율하는 것이며, 설치 관련 주요 사항은 행정원이 정한다.

제5조

현(시) 주관기관은 반드시 현(시) 종합발전계획에 의거하여 4개년의 접경도서 종합건설 실시방안을 수립하고 그 내용은 다음 각 호를 포함해야 한다.

1. 방안의 목표 및 시행 범위
2. 시행 전략
3. 사회기반시설 건설
4. 산업 건설
5. 교육 건설
6. 문화 건설
7. 교통 건설
8. 의료 건설
9. 관광 건설
10. 경찰행정 건설
11. 사회복지 건설
12. 자연재해 방지 및 매장, 경작, 건설 등 부적절한 토지이용의 개선
13. 연도별 시행계획 및 업무분장

14. 연도별 소요예산 및 재원

15. 기타

제6조

- ① 접경도서 종합건설 실시방안은 접경도서 건설운영위원회의 심의를 거쳐 행정원의 승인을 받은 후 시행한다.
- ② 현(시) 주관기관은 전항의 실시방안을 매 4년마다 종합적으로 검토하거나 현(시) 종합발전계획의 변경에 따라 수정해야 하며, 해당 수정은 전항의 절차에 따른다.

제7조

- ① 접경도서의 산업발전을 촉진하기 위해 중앙 당국으로부터 중대건설투자계획으로 승인받은 경우 해당 토지 용도변경 심의기한은 신청서 제출로부터 토지분할 또는 용도변경 심사완료까지 1년을 초과하지 않도록 한다.
- ② 전항의 중대건설투자계획에 대한 평가기준은 접경도서 건설운영위원회에서 수립하여 행정원에 승인을 구한다.
- ③ 중대건설투자계획의 도시계획 주요 계획 및 비도시 토지 용도변경은 현(시) 정부가 승인하며 도시계획법, 비도시토지이용관리규칙 및 관련 법령의 제한을 받지 않는다.

제8조

- ① 접경도서 중대건설 투자계획에 필요한 토지가 공유지인 경우, 목적사업의 주관기관은 해당 토지를 양여 받아 임대, 지상권 설정, 신탁 또는 토지사용에 대한 로열티나 임대료를 출자하는 방식으로 기간을 정하여 민간사업자에게 예정 토지를 대부하며, 토지법 제25조, 국유재산법 제28조 또는 지방정부 공공자산관리법령의 제한을 받지 않는다.
- ② 접경도서 중대건설 투자계획이 민간위탁 공공사업일 경우 사업예정 토지가 사유지일시 목적사업의 주관기관 또는 민간사업자와 토지소유권자는 일반매매가격으로 매입을 협의하고, 협의가 이루어지지 않거나 합의할 수 없는 경우에는 목적사업의 주관기관이 수용하도록 한다. 수용계획에는 공동개발·위탁개발·합작경영·임대·지상권 설정·신탁 또는 토지사용에 대한 로열티나 임대료 출자 방식으로 민간의 개발, 건설, 운영을 허용한다는 내용과 토지법 제25조, 국유재산법 제28조 또는 지방정부의 공공재산관리법령의 제한을 받지 않음을 명시한다.
- ③ 목적사업 주관기관이나 현(시) 정부는 민간사업자가 접경도서 중대건설 투자사업을 위해 필요한 토지를 취득할 수 있도록 적절한 지역을 선정하여 중앙 당국의 허가를 받아 즉시 부분 수용을 실시한다. 부분수용 범위가 확정되면 민간사업자의 투자 예정 토지는 사전 입찰을 진행하며, 토지권균형조례(平均地權條例) 제53조 및 제55-2조의 제한을 받지 않는다.

제9조

- ① 본 조례가 적용되는 지역이 전지정무(戰地政務, 진먼, 마주지역 등의 군사계엄) 종료 전 또는 전지정무기간에 점용이 종료된 후 수용, 매입 또는 강제매입 등으로 인해 공유지로 등록되었으나 토지관리기관이 사용을 중지 또는 사실상 사용을 포기한 경우 해당 내용을 늦어도 중화민국 102년(2013년) 12월 20일 본 개정안 시행일로부터 2년 이내 상세히 공고해야 한다. 토지의 원소유주 또는 그 상속인은 해당 공고일로부터 5년 이내 토지관리기관에 신청서 제출 당해 공시지가로 산정한 가격으로 토지 매입을 신청할 수 있다. 다만 수용, 매입, 강제매수가격이 산정된 지가를 초과하는 경우 기존 수용, 매입, 강제매수 가격으로 매입해야 한다.

- ② 토지관리기관은 신청을 접수한 후 반드시 30일 이내에 신청인에게 회신해야 한다. 심사를 거쳐 요건을 충족하는 경우 신청인에게 30일 이내 매수금의 납부를 통지하고, 기한 내 매수금을 미납할 경우 해당 신청을 취소한다. 신청인이 불복할 경우 토지가 위치한 현(시) 정부에 조정을 신청할 수 있다.
- ③ 전항의 기간은 필요시 1개월 연장할 수 있다.
- ④ 현(시) 정부가 제2항의 조정을 실시할 경우 토지법 제59조의 규정에 따라 처리한다.
- ⑤ 진면(金門) 지역의 토지가 전지정무 종료 전 유상수용 또는 매입 등의 절차를 거치지 않고 공유지로 등록되었으나 그 지상에 소유자를 증명할 수 있는 건물 또는 묘지가 있는 경우, 해당 토지의 원소유자나 그 상속인 또는 점유인은 2013년 12월 20일 본 개정안 시행일로부터 5년 이내에 관련 증빙서류를 첨부하여 토지관리기관과 해당 토지 관할 기관의 현장 조사를 신청할 수 있으며, 신청내용이 사실로 확인되고 공공목적으로 사용되지 않을 때는 건축물과 묘지 면적을 계산하여 신청서 접수 당해 공시지가로 토지를 불하한다.
- ⑥ 마주(馬祖) 지역의 토지가 민국 38(1949)년부터 토지의 유상수용 또는 매입 등의 기타 절차 없이 공유지로 등록되었으나 토지관리기관이 더이상 사용하지 않는 경우 2013년 12월 20일 본 개정안 시행일로부터 5년 이내에 해당 토지 소유권을 상실한 원소유자 또는 민법 물권편 시행법 제9조에 의해 소유자로 간주할 수 있는 자나 그 상속인의 신청에 따라 해당 토지를 반환해야 한다. 토지관리기관이 해당 토지를 계속 사용해야 할 경우 토지의 원소유자, 소유자로 간주할 수 있는 자 또는 그 상속인으로부터 토지를 수용, 매입 또는 임대해야 한다. 이전에 진면·마주·동샤·난샤 지역 안보 및 지원 조례에 의거해 제출된 신청이 거부된 적이 있는 경우, 본 조례의 규정에 따라 추가로 신청할 수 있다.
- ⑦ 전항의 토지반환 시행절차는 행정원이 정한다.
- ⑧ 제1항의 재매입, 제5항의 불하신청 및 제6항의 토지반환 신청은 도시계획법 제52, 53조, 토지법 제25조, 국유재산법 제28, 33, 35조 또는 지방정부 공공자산관리법령의 제한을 받지 않는다.
- ⑨ 평후(澎湖) 지역의 토지가 정부 기관의 법적 절차 없이 수용, 매입 또는 강제매수된 경우 전항의 규정을 준용한다.

제9-1조

- ① 진면·마주·동샤·난샤지역 안보 및 지원 조례 제14조 해당 기간 중 본 조례의 적용을 받는 토지의 반환을 신청하였으나 해당 토지가 정부에서 사용 중이거나 이미 민간에 양도되어 반환할 수 없는 경우, 본 개정안 시행일로부터 2년 이내에 해당 공유지관할기관 또는 원처분기관에 반환신청 당시의 지가로 보상을 청구한다. 그 보상지가는 토지수용조례 제30조의 규정을 준용하여 산정한다.
- ② 전항의 보상조건, 신청기한, 증빙서류 및 기타 사항은 행정원에서 정한다.

제9-2조

- ① 본 조례가 적용되는 지역의 전지정무 종료 전 진면, 마주 지역의 유희지 개간을 허가받아 제한적으로 경작을 실시했으나 이후 군사상의 이유로 경작을 계속할 수 없거나 소유권을 취득할 수 없는 경우, 경작인 또는 그 상속인은 본 개정안 시행일로부터 2년 이내에 해당 토지 관할 기관에 개간비용 보상을 청구할 수 있으며, 이미 경작권을 취득한 경우에는 해당 경작권을 취득한 헛수에 따라 신청 당시 공시지가로 보상을 산정한다.
- ② 전항의 보상조건, 신청기한, 증빙서류, 보상금액 및 기타 사항은 행정원에서 정한다.

제9-3조

- ① 진면지구 지뢰매설구역 범위 내에 위치한 토지로서 수용 또는 매입 등의 유상취득 절차를 거치지 않고 공유지로 등록된 경우, 중화민국 60년(1971년) 4월 30일 지뢰매설 전 원권리인, 민법상 시효가 완

성된 토지소유권의 점유자 또는 그 상속인에 해당하는 자는 2013년 12월 20일 본 개정안 시행일로부터 5년 이내에 당해 토지소재지 주무기관에 반환을 청구할 수 있다.

- ② 전항에 따라 토지반환을 청구하는 자는 반드시 지뢰매설 이전에 토지소유권을 취득했다는 주장과 민법에 규정된 시효가 완성되어 토지소유권을 취득했음을 증명할 수 있는 다음 각 호의 증빙서류 중 하나를 제시하여야 한다.
 1. 지뢰매설 전의 토지권리증명서류
 2. 현지 향(진) 관공서 또는 기타 정부기관이 발급한 증명
 3. 지뢰매설구역 토지소재지에 거주하는 2인 이상 이웃 주민의 증명 또는 촌(리)장이 발급한 증명서
- ③ 전항의 3호에서 증명서를 제출한 이웃 증인 또는 촌(리)장은 증명한 사실의 발생 기간에 반드시 반환 대상 토지에 인접한 마을(리)에 호적을 두고 법률행위 능력을 가지고 있어야 하며, 권리자와 현장에 참석하여 토지경계를 확인해야 한다. 증인이 토지소재지 주무기관의 2 차례 현장참석 통보에 불응한 경우 해당 반환청구는 각하된다. 상기 증명서에는 반드시 추정 결과가 아닌 대략의 토지 면적과 증인이 직접 관찰한 구체적 사실을 기재해야 한다. 증인이 증명한 점유기간에 호적에 이주 사실이 있는 경우 신청인은 다른 증인을 찾아 이를 보완해야 한다.
- ④ 제1항 토지반환신청건의 증빙서류가 부실할 경우 소재지 주무기관은 신청인에게 3개월 이내 보정하도록 통지해야 한다. 보정이 불가하거나 기한 내 보정하지 않은 경우 해당 청구를 각하한다. 토지소재지 주무기관의 심사를 거쳐 문제가 없으면 6개월 동안 해당 사실을 공고 및 토지관리기관에 통보하고, 공고 기간이 만료 후 이의 제기가 없으면 토지소재지 주무기관이 토지소유권 이전 등기를 실행한다. 원토지관리기관이 토지를 계속 사용해야 할 경우에는 반드시 법에 따라 토지소유권자로부터 임차, 매입 또는 수용해야 한다.
- ⑤ 토지소재지 주무기관이 전항의 심사를 진행할 경우 현지 현(縣)정부, 토지관리기관 및 유관 기관은 반드시 협조해야 한다. 공고기간에 이의가 제기되면 토지법 제59조 2항의 규정을 준용하여 처리한다.
- ⑥ 제1항의 토지반환신청은 도시계획법 제52, 53조, 토지법 제25조, 국유재산법 제28, 33조, 35조 또는 지방정부 재산관리법령의 제한을 받지 않는다.
- ⑦ 제1항 지뢰매설구역 내 미등기 토지에 대한 최초 토지소유권 등기 시 해당 토지를 지뢰 매설 전 이미 시효를 완성하여 점유하거나 지뢰매설로 인해 점유를 상실한 자는 점유가 중단되지 않은 것으로 본다. 본 등기심사의 보정, 공고기간, 증인자격 및 요건 등은 제3항과 4항의 규정을 준용한다.

제10조

- ① 평후, 진먼, 마주, 뤼다오(錄島), 란위(蘭嶼), 류큐(琉球)지역의 사업자가 현지에서 판매하여 인도되는 화물 또는 현지에서 제공하는 용역은 부가가치세를 면제받는다.
- ② 평후, 진먼, 마주, 뤼다오, 란위, 류큐 지역의 사업자가 수입하여 현지에서 판매하는 상품은 관세를 징수하지 않는다. 그 면세 항목과 시행 방안은 재정부에서 정한다.

제10-1조

- ① 접경도서의 관광을 촉진하기 위해 평후, 진먼, 마주, 뤼다오, 란위, 류큐 지역에 접경도서 면세점을 설치할 경우, 반드시 현지 현(시) 주무기관의 승인을 받고 세관에 등록을 완료해야 방문객에게 접경도서 지역 밖으로 반출할 물품을 판매할 수 있다.
- ② 접경도서 면세점에서 판매를 목적으로 취급하는 물품은 관세법 규정에 따라 보세창고에 보관해야 한다.
- ③ 접경도서 면세점의 물품 판매 부가가치세율은 0이다.
- ④ 접경도서 면세점은 해외수입상품 또는 보세구역 보관 상품을 일정 금액 또는 수량 범위 내에서 방문

객에게 판매해야하며, 물건을 휴대하여 접경도서에서 반출할 경우 관세, 화물세, 술·담배세 및 담배건강복지기금을 면제해준다.

- ⑤ 의약품 및 의료기기를 제외하고 해외에서 수입하여 접경도서 면세점 방문객에게 판매하는 보세물품은 중국어 표시 요구가 면제된다.
- ⑥ 접경도서 면세점에서는 국내산 상품을 일정 금액 또는 수량 범위 내에서 여행객에게 판매해야 하고, 물건을 휴대하고 접경도서를 떠난 사람은 화물세, 주류·담배세 및 담배건강복지기금을 면제해준다.
- ⑦ 접경도서 면세점 설치의 자격조건, 신청절차, 등록과 변경, 제4항과 제6항에서 규정한 일정 금액 또는 수량, 판매대상, 통관절차, 물품인도관리 및 기타 준수 사항은 재정부에서 정한다.
- ⑧ 접경도서 면세점이 전항에서 규정한 등록신청, 변경 또는 갱신, 판매 금액, 수량 및 대상, 통관절차, 물품인도관리 및 기타 준수 규정을 위반한 경우 세관은 경고와 시정 조치 또는 NT\$6,000 이상 NT\$30,000 이하의 벌금을 부과한다. 3회 연속 벌금 부과에도 시정되지 않을 경우 3개월 이상 1년 이하의 영업정지 처분을 받는다.
- ⑨ 접경도서 면세점에서 방문객에게 판매한 상품의 수량 또는 금액이 제4항 및 제6항의 한도를 초과한 경우 반드시 관세법, 화물세조례, 주류·담배세법, 부가가치 및 비부가가치세법 규정에 따라 세액을 산정하고, 해당 방문객은 관세, 화물세, 주류·담배세, 담배건강복지기금과 부가가치세를 추가로 납부한 후 접경도서 지역을 떠나야 한다.

제10-2조

- ① 접경도서에 관광카지노를 설치할 경우 반드시 주민투표법에 따라 우선 주민투표를 실시해야 하며, 주민투표 결과는 유효투표 수의 2분의 1 이상 찬성이 필요하나 투표인수가 현(시) 투표권자 총수의 2분의 1 이상일 필요는 없다.
- ② 전항의 관광카지노는 국제관광리조트지구 내에 건설해야 한다. 국제관광리조트지구의 시설에는 국제관광 호텔, 여행관광시설, 국제회의전시시설, 쇼핑몰 및 기타 관광발전 관련 서비스 시설을 포함한다.
- ③ 국제관광리조트지구의 투자계획은 중앙의 관광 주무기관에 신청해야 한다. 그 신청절차, 허가기준 및 관련 절차 등의 사항은 중앙의 관광 주무기관에서 제정하고 행정원의 승인을 거쳐 공포한다.
- ④ 관광카지노의 신청절차, 설치기준, 영업허가증 발급 및 비용, 게임특별세 및 감독 관리 등에 관한 사항은 별도의 법률로 정한다.
- ⑤ 전항의 법률에 따라 관광카지노를 운영 또는 게임업 종사를 특별히 허가받은 자는 형법의 도박죄장(章)의 규정을 적용받지 않는다.

제11조

- ① 각 접경도서에 주둔하는 군사 또는 군대는 국방과 접경도서의 군사안보를 저해하는 않는다는 원칙하에 접경도서의 다양한 사업에 적극 협조하며, 수시로 군사방위 업무를 검토하고 각종 구시대적 군사통제 조치를 개선해야 한다.
- ② 행정원은 전항의 조치를 위해 매년 정기적으로 국방부 및 관련부처, 지방 민의 대표 및 사회 인사를 소집하여 검토 회의를 개최하고 접경도서 건설과 발전에 부합하는 구체적 방안을 제시해야 한다.

제12조

- ① 접경도서 지역에서 국민의무교육을 받는 학생의 도서비와 보조금은 교육부에서 예산을 편성하여 지원한다.
- ② 접경도서에 교육시설이 부재하여 타이완 본섬 또는 다른 접경도서에서 의무교육을 받아야 하는 학생의 왕복 교통비는 교육부에서 예산을 편성하여 지원한다. 그러나 학생이 교통 사정으로 인해 거주지로 당

일 왕복 이동이 불가능할 경우 해당 교통비는 학교 소재 지에서의 체류 비용으로 지불할 수 있다.

제12-1조

- ① 접경도서 지역 학생의 교육권을 보장하기 위해 접경도서 지역의 고등학교 이하 학교로 처음 임용된 교사는 실제 6년 이상 근무해야 타이완 본섬의 학교에 지원할 수 있다.
- ② 전향의 실제 근무연수는 육아 또는 병역으로 인한 무급휴직을 제외하고 각종 무급휴직 연수를 빼고 실제 근무한 재직 학교의 연차를 기준으로 한다.

제13조

- ① 행정원은 접경도서 주민들의 생명 안전과 신체 건강을 위해 의료기관, 간호기관, 장기 돌봄 기관 및 기타 의료기관과 해당 지역에 부족한 전문의를 지원하기 위한 예산을 편성하고 특별 장려 및 지원 방안을 수립한다.
- ② 65세 이상의 접경도서 지역 거주 국민건강보험 대상자의 자기부담 보험료는 중앙정부에서 예산을 편성하여 지급한다.
- ③ 접경도사에서 타이완 본섬으로 긴급 이송해야 할 긴급 의료 상황, 중증 환자 및 동반 의료진에 대해서는 해당 왕복 이송비를 중앙의 목적사업 주관기관에서 지원한다.
- ④ 장기간 돌봄서비스를 받을 필요가 있는 심신장애인 및 고령자에 대해서는 중앙의 목적사업 주관기관이 경비를 편성하여 지원한다.
- ⑤ 접경도서 노인의 존엄과 건강을 지키기 위해 중앙의 목적사업 주관기관은 반드시 2년에 한 번씩 노인들에게 공무원건강검진사업의 검진을 제공해야 하고, 노인복지법에 따라 직할시, 현(시) 주관기관이 당해 연도에 제공하는 노인건강검진과의 차액은 중앙의 목적사업 주관기관이 예산을 편성해 보충 지급한다.

제14조

접경도서의 수도·전기사용료는 타이완 본섬의 평균 요금에 따라 징수되며, 해당 비용 규정에 따라서 발생한 사업자의 합리적 손실에 대해서는 중앙의 목적사업 주관기관이 검토 하여 예산을 편성해 지원한다. 다만 란위 지역 단독주택에 대한 전기사용료는 면제된다.

제15조

본 조례에 근거한 접경도서 개발건설은 중앙정부가 특별 예산을 편성하여 지출하고 부족할 경우 접경도서 개발건설기금으로 충당한다.

제15-1조

- ① 접경도서 지역 주민의 외부연결 교통 편이를 위해 중앙정부는 타이완 본섬 이동 운임 대한 예산보조금을 마련해야 한다. 지급하는 보조금은 운임의 30% 보다 적을 수 없다.
- ② 전향의 운임보조금 방안은 교통부가 수립하고 행정원이 이를 승인해야 한다.

제16조

- ① 접경도서 건설의 가속화를 위하여 중앙의 주관기관은 접경도서 건설기금을 조성하고, 해당 기금의 총액은 NT\$ 300억 보다 적을 수 없으며 그 재원은 다음 각 호와 같다.
 1. 중앙정부의 10년 단위 편성 예산 또는 지정 재원 불입
 2. 현(시) 주관기관에서 편성한 예산 불입

3. 기금 수익
4. 개인 혹은 단체 기부
5. 관광게임사업 로열티
6. 기타 수입

② 접경도서 건설기금의 수익과 지출, 보관 및 운용 방안은 행정원에서 정한다.

제17조

- ① 본 조례 제12조부터 14조까지의 지원방안은 접경도서 건설지도위원회가 각 목적사업 주관기관과 협의하여 제정하고 행정원의 승인을 받아야 한다.
- ② 평후, 진면, 마주, 뤼다오, 란위, 류큐 지역의 교육·문화 혜택은 보장되어야 하며, 교육부는 관계 당국과 협의하여 학생들의 진학 규정을 마련하여 지역인재 양성을 지원하고 촉진시켜야 한다.

제18조

접경도서의 발전을 촉진하기 위해 타이완 본섬과 대륙 간 전면 개방을 실시하기 전 진면, 마주, 평후 지역과 대륙 간 이동을 시범적으로 시행할 수 있다. 타이완 지역 주민은 허가를 받은 후 해당 출입국 증명서에 의거하여 검역을 거친 뒤 시범지역에서 대륙으로 또는 대륙에서 시범지역으로 진입할 수 있으며, 타이완 지역과 대륙 지역 인민관계조례(臺灣地區與大陸地區人民關係條例) 등 법령의 제한을 받지 않는다. 관련한 실시 규정은 행정원에서 정한다.

제19조

본 조례의 시행 세칙은 중앙의 주무기관에서 제정한다.

제20조

본 조례는 공포한 날부터 시행한다.

부록2

홍콩의 「웨강아오 다완취 발전규획 요강 (粵港澳大灣區發展規劃綱要)」

2019년 2월 18일

목차	
서론	제7장 생태 문명 건설 추진
제1장 기획 배경	제1절 생태 방호 장벽 조성
제1절 발전 기초	제2절 환경 보호와 관리 강화
제2절 기획 도전	제3절 녹색 저탄소 발전 패턴 혁신
제3절 중대한 의의	
제2장 총체적 요구	제8장 살기 좋고, 일하기 좋고, 놀기 좋은 양질의 생활권 건설
제1절 지도 사생	제1절 교육과 인재 고지 조성
제2절 기본 원칙	제2절 인문 완취 공동 건설
제3절 전략적 위치	제3절 레저 완취 구축
제4절 발전 목표	제4절 취업 창업 공간 확장
	제5절 건강 완취 건설
	제6절 사회 보장과 사회 관리 협력 촉진
제3장 공간적 배치	
제1절 극점 동력, 축대 지지의 네트워크적 공간 유형	제9장 긴밀한 협력으로 「일대일로」 함께 건설
제2절 도시군과 도시 발전 체계 보완	제1절 글로벌 경쟁력을 갖춘 상업 환경 조성
제3절 범주상각 지역 발전을 방사형으로 이끈다	제2절 시장 일체화 수준 향상
	제3절 대외개방 함께 확대
제4장 국제 과학 기술 혁신 중심 건설	
제1절 개방형 지역 협동 혁신 공동체 구축	제10장 웨강아오 협력 플랫폼 공동 건설
제2절 높은 수준의 과학 기술 혁신 탑재체와 플랫폼 건설	제1절 선진 형진(橫琴) 선강 현대화 서비스업 협력 구역 기능 최적화
제3절 구역내 혁신 환경 최적화	제2절 광저우 난사(南沙) 웨강아오 전면 협력 시범 지구 건설
	제3절 주하이 형진(橫琴) 웨강아오 심층 협력 시범 추진
제5장 기초 인프라 연결 가속	제4절 특화 협력 플랫폼 발전
제1절 현대화된 종합 교통 운수 체계 구축	
제2절 정보 인프라 최적화 및 향상	제11장 규칙 실시
제3절 에너지 안전 보장 체계 건설	제1절 조직 지도 강화
제4절 수자원 안전 보장 강화	제2절 중점 사업 추진
	제3절 위험 대비 및 해결
제6장 국제 경쟁력 있는 현대 산업 체계 구축	제4절 사회 참여 확대
제1절 선진 제조업 발전 가속	
제2절 전략 신흥산업 육성 및 강화	
제3절 현대 서비스업 발전 가속화	
제4절 해양 경제의 대대적 발전	

〈 서론 〉

웨이강아오 다완취는 홍콩특별행정구, 마카오특별행정구와 광둥성 광저우시(廣州市), 선전시(深圳市), 주하이시(珠海市), 포산시(佛山市), 후이저우시(惠州市), 동관시(東莞市), 중산시(中山市), 장門市(江門市), 자오칭시(肇慶市) (아하 주삼각 9개 시로 칭한다)를 포함하여 5.6km² 규모로서, 2017년 말 총인구는 약 7000만 명이고 우리나라에서 개방도가 가장 높고 경제활력이 가장 강한 지역 중 하나로 국가 발전 국면에서 중요한 전략적 지위를 갖고 있다. 웨강아오 다완취의 건설은 새로운 시대에 추진된 전면 개방의 새 국면의 새로운 시도이자 「일국양제」의 발전을 촉진하는 새로운 실천이기도 하다. 당의 19대 정신을 전면적으로 관철하고 「일국양제」 방침을 전면적으로 정확하게 관철하고 웨강아오의 종합적인 우위를 충분히 발휘하며, 내륙과 홍콩·마카오의 합력을 심화시키고 웨강아오 다완취가 국가 경제 발전과 대외 개방 중에 차지하는 뒷받침과 인도 역할을 더욱 향상시키며 홍콩·마카오가 국가 발전의 대세에 합류하는 것을 지지하고, 홍콩·마카오 동포의 복지를 증진하고, 홍콩·마카오의 장기적 번영과 안정을 유지하며, 홍콩·마카오 동포가 조국 부흥의 역사적 책임을 공유하도록 하기 위해 본 계획을 편성하였다. 이 계획은 웨강아오 다완취의 현재와 향후의 협력 발전을 지도하는 강령적인 문서이다. 계획은 가까운 2022년까지, 멀리는 2035년까지이다.

〈 제1장 기획 배경 〉

개혁개방 이후, 특히 홍콩·마카오의 반환 후 웨강아오 협력이 심화되면서 웨강아오 다완취의 경제력과 지역 경쟁력이 현저히 강화돼 국제 일류 완취(灣區, Bay Area) 지역과 세계적인 도시군으로 성장할 기반이 마련됐다.

제1절 발전 기초

지역 위치의 우세가 뚜렷하다. 웨강아오 다완취는 중국 연해 개방의 최전선에 위치해 있으며 범주삼각 지역을 광활한 발전 부지로 삼아 「일대일로」 건설에서 중요한 지위를 지닌다. 교통 여건이 편리하고 홍콩 국제운항센터와 물동량 세계 상위권인 광저우·선전 등 중요 항구와 홍콩·광저우·선전 등 국제적 영향력을 가진 항공 허브가 있어 편리하고 효율적인 현대적 종합교통 수송체제 형성에 속도를 내고 있다.

경제력이 충분하다. 경제 발전 수준은 전국 선두, 산업 시스템 완비, 클러스터 우세가 뚜렷하고 경제 상호보완성이 강하며 홍콩·마카오의 서비스업이 고도로 발달해 있다. 주강 삼각주 9개 시는 이미 전략적인 신흥 산업을 선두로 선진 제조업과 현대 서비스업을 주체로 하는 산업 구조를 초보적으로 형성하였다. 2017년 다완취의 경제 총량은 약 10조 위안이다.

혁신적인 요소들이 집결되어 있다. 혁신으로 발전을 추진하는 전략을 심도 있게 실행하며 광둥에서 전면적인 혁신 실험을 착실히 추진하며 국가 자주 혁신 시범 지구 건설을 가속화한다. 웨강아오 세 지역의 과학 기술 개발, 전환 능력이 탁월하며 전국 더 나아가 전 세계에서 중요한 영향력을 가진 대학, 과학 연구소, 하이테크 기업과 국가 대과학 공정을 보유하고 있다. 혁신 요소의 흡인력이 강하여 국제 과학 기술 혁신 센터를 건설할 좋은 기초를 갖추고 있다.

국제화 수준이 앞서있다. 국제금융·운항·무역 중심지이자 국제항공 허브인 홍콩은 고도의 국제화·법치화된 비즈니스 환경과 전 세계에 걸친 비즈니스 네트워크를 갖춘 세계에서 가장 자유로운 경제권 중 하나다. 마카오는 세계 관광 레저 센터와 중국과 포르투갈어 국가 간의 상업 무역 협력 서비스 플랫폼으로서의 역할을 끊임없이 강화하고 있으며, 다문화 교류 기능도 나날이 부각되고 있다. 주강 삼각주 9개 시는 대륙에서 외향성의 정도가 가장 높은 경제 지역이다. 대외 개방의 중요한 창구로서 전국에서 개방형 경제

의 새로운 체제 구축을 가속화하는 데 중요한 위상과 역할을 담당한다.

협력의 기초가 양호하다. 홍콩·마카오와 주강 삼각주 9개 시는 문화의 뿌리가 같고 민속도 비슷하고 우위는 서로 보완이 되고 있다. 최근 웨강아오 협력이 부단히 심화되어 인프라, 투자무역, 금융서비스, 과학 기술교육, 레저관광, 생태환경, 사회서비스 등의 분야에서 협력 효과가 현저하다. 다층적이고 전방위적인 협력구도를 형성하고 있다.

제2절 기회 도전

현재 세계 다극화, 경제 세계화, 사회 정보화, 문화 다양화의 심화, 전 세계 통치 체계와 국제 질서 변혁의 가속화, 각국의 상호 의존의 심화, 평화 발전이라는 대세는 되돌릴 수 없다. 새로운 과학기술 혁명과 산업 변혁이 발전하고 있고, 일대일로 건설이 심도 있게 추진되어 웨강아오 다완취 지역의 국제 경쟁력을 높이고, 국제 협력과 경쟁에 더욱 높은 수준으로 참여하기 위해 새로운 공간을 넓혔다. 새로운 발전이념 아래 우리 나라는 공급 측면의 구조적 개혁을 심도있게 추진하여 경제 발전의 질적 변혁, 효율적 변혁, 동력 변혁을 촉진하고, 다완취의 발전 전환과 혁신 발전에 새로운 활력을 불어 넣었다. 전면적인 개혁 심화는 중대한 돌파구를 마련하였고 국가 통치 체계와 통치 능력의 현대화 수준이 현저히 향상되어 다완취의 협력 발전 체제 기제를 혁신하고 협력 발전 속에서 두드러지는 문제를 해결할 수 있는 새로운 계기를 제공하였다.

이와 동시에 웨강아오 다완취의 발전도 도전에 직면했다. 현재 세계 경제의 불확실성 요소가 많아지고 보호주의 성향이 대두되는 가운데 다완취의 경제 운영은 여전히 과잉생산, 공급과 수요구조의 불균형 등 갈등과 문제가 부각되어 성장의 내생적 동력이 강화될 필요가 있다. 일국양제 하에서 웨강아오 다완취의 사회 제도는 다르고 법률 제도는 다르다. 각각 다른 관세 구역에 속해 있고 시장의 상호 연결은 더욱 높아져야 한다. 생산 요소를 효율적이고 편리하게 이동시킬 긍정적 국면이 아직 형성되지 않았다. 다완취 내부 발전 격차가 여전히 크고 합동성, 포용성 강화가 필요하며 일부 지역과 분야에서는 동질화 경쟁과 자원의 잘못된 배치 현상도 존재한다. 홍콩의 경제성장은 지속적이고 견고한 버팀목이 부족하며 마카오는 상대적으로 단일한 경제구조와 발전자원에 한계가 있다. 주강 삼각주 9개 시의 시장경제체제 보완과 개선이 필요하다. 지역 발전 공간이 슬럼프에 빠져 있고, 자원·에너지 규제 강화, 생태환경 부담 증가, 인구 부담금 감퇴에 직면해 있다.

제3절 중대한 의의

웨강아오 다완취를 건설하고 세계적인 도시군을 건설하는 것은 「일국양제」의 실천내용을 풍부하게 하는데 유리하고, 더욱 밀접하게 홍콩·마카오와 교류협력하며 홍콩·마카오의 경제 발전과 동포의 대륙 발전에 더욱 많은 기회를 제공하며 홍콩·마카오의 장기적 번영과 안정을 유지할 수 있다. 새로운 발전 이념을 관철하고 공급 측면에서 구조적 개혁을 더욱 촉진하며 새로운 발전 동력과 에너지 육성, 혁신적인 발전을 실현하며 중국 경제의 혁신력과 경쟁력을 끊임없이 강화시키는 데 도움이 된다. 개혁 심화, 개방 확장, 국제와 접선하는 개방형 경제의 새로운 체제를 수립하고 국제 경제 협력의 새로운 플랫폼에 높은 수준으로 참여하는데 유리하다. 일대일로 건설 추진에 유리하며 지역 양방향 개방을 통해 실크로드 경제벨트와 21세기 해상 실크로드에 맞닿기 위한 중요한 버팀목을 구축한다.

〈 제2장 총체적 요구 〉

제1절 지도 사상

시진핑 신시대의 중국 특색 사회주의 사상과 당의 19대 정신을 깊이 관철하고 「5위 일체」의 총체적 배치와 「4개 전면」 전략 배치를 조화롭게 추진한다. 「일국양제」, 「홍콩인의 홍콩 통치(港人治港)」, 「마카오인의 마카오 통치(澳人治澳)」, 고도 자치의 방침을 실현한다. 헌법과 기본법에 의거하고 신발전 이념을 견지하며 일국양제 제도의 우위, 홍콩과 마카오의 독특한 우위, 광둥 개혁 개방의 선행적 우위를 충분히 인식한다. 사상 해방, 대담한 탐색, 웨강아오 간의 협력을 심화하고 더 나아가 윈윈하는 지역 협력 관계 수립, 지역 경제 협력 발전 촉진, 홍콩과 마카오 발전에 새로운 역동성을 불어넣고, 전국 공급 측면의 구조적 개혁, 혁신 추진 발전 전략 실행, 개방형 경제 신체제 구축을 뒷받침한다. 역동적이고 국제경쟁력 있는 일류 다وان취와 세계적 도시군을 건설해 질 높은 발전의 모델을 만든다.

제2절 기본 원칙

혁신으로 추진하고, 개혁으로 인도한다. 혁신적 발전 전략을 실시하고 지역 협동 혁신 체계를 정비하며, 국제 혁신 자원을 결집하여 국제 경쟁력을 갖춘 혁신 발전 지역을 건설한다. 전면적으로 개혁을 심화시키고 중점 분야와 관건이 되는 개혁의 새로운 돌파를 추진하며 개혁 배당금을 방출하고, 여러 요소들이 다 완취에서 편리하게 이동과 배치될 수 있도록 촉진한다. 조화로운 발전과 통일적 계획을 함께 고려한다. 지역 통합 발전 전략을 실시하여 각 지역의 비교우위를 충분히 살리고 정책 조정과 기획의 연결을 강화하며, 지역 기능 배치를 최적화하고 지역 도농의 조화 발전을 추진하며 발전의 전체성을 끊임없이 강화한다.

녹색 발전으로 생태를 보호한다. 생태문명 건설을 대대적으로 추진하여 녹색 발전 이념을 수립하고 자원 절약과 환경보호의 기본국책을 견지하며 가장 엄격한 생태 환경 보전제도를 시행하고 가장 엄격한 농지 보호제도와 가장 엄격한 토지절약제도를 견지하며 녹색저탄소 생산생활방식과 도시건설 운영모델 형성을 추진한다. 주민을 취해 양호한 생태 환경을 제공하여 다وان취의 지속 가능한 발전을 촉진한다.

개방적으로 협력하고 윈윈한다. 일대일로 건설에 중점을 두고 개방형 경제의 신체제를 구축하여 높은 수준의 개방 플랫폼을 만들고 높은 기준의 무역 투자 규칙에 부응하여 국제 협력과 경쟁의 새로운 우위에 대한 육성을 가속화한다. 홍콩과 마카오의 독특한 장점을 충분히 발휘하여 각 분야의 개방 협력 체제 기제를 혁신적으로 보완하고 내륙과 홍콩·마카오의 상호 협력을 심화시킨다.

함께 발전하고 민생을 개선한다. 인민 중심의 발전 사상을 견지하여 개혁 발전성과를 더 많이, 더 공평하게 전 인민에게 혜택을 준다. 민생보장과 개선, 양질의 공공재와 서비스 공급 확대, 사회적 공정과 정의의 증진, 그리고 다وان취의 획득감·행복감·안전감을 더욱 충실히 하고 지속적으로 보장되도록 한다.

「일국양제」, 법에 따라 일을 처리한다. 「일국」의 원칙을 견지하는 것과 「두 제도」의 차이를 존중하는 것을 유기적으로 결합한다. 「일국」의 근본을 지키고 두 제도의 이익을 잘 이용한다. 중앙의 전면적 통치권 유지와 특별행정구의 고도의 자치권 보장을 유기적으로 결합해 법치를 존중하고 헌법과 기본법에 따라 엄격히 처리한다. 국가가 필요로 하는 것을 홍콩과 마카오의 장점과 유기적으로 결합해 시장화 기제의 역할을 충분히 발휘하고, 웨강아오의 강점을 서로 보완하며 공동 발전을 실현한다.

제3절 전략적 위치

역동적인 세계적 도시군. 홍콩·마카오의 자유개방경제체를 기반으로, 광둥(廣東)이 개혁개방 선두주자로

서 가진 강점을 기초로 하여 개혁을 계속 심화하고 개방을 확대하며 경제의 질적 발전을 위한 체제 구축에 앞장서고 시범 선도 역할을 수행하며, 제도 혁신과 선실행, 전시범을 가속화한다. 현대화된 경제 시스템을 건설하고 글로벌 시장 시스템과 융합하여 세계 신흥 산업, 선진 제조업, 현대 서비스업 기지를 건설하고 세계적 도시군을 건설한다.

세계적 영향력을 가진 국제 과학 기술 혁신 중심. 세계 과학 기술 및 산업 발전의 최전방을 겨냥하여 혁신적인 플랫폼 건설을 강화하고 신기술, 신산업, 신업종, 신모델을 대대적으로 발전시키며 혁신을 주요 동력으로 하는 경제 시스템 형성을 가속화한다. 전면적인 혁신 실험을 착실하게 추진하며 웨강아오 과학 기술 연구개발과 산업 혁신의 강점을 충분히 살리고 혁신 요소의 자유로운 이동에 영향을 주는 병목과 제약을 타파하고 나아가 각종 혁신 주체의 활력을 불러일으키고 세계 과학 기술 혁신의 고지와 신흥 산업의 중요한 정책 발원지로 건설한다.

「일대일로」 건설의 중요한 버팀목. 홍콩과 마카오가 국가 대외 개방에서의 기능과 역할을 더욱 잘 수행하고 주강 삼각주 9개 시 개방형 경제 발전 수준을 높이며, 국제적으로 두 시장과 두 자원의 효율적 접점을 촉진하고 국제 경제 협력과 경쟁에 더욱 높은 차원의 참여를 하며, 중요한 영향력을 가진 국제 교통 물류 거점과 국제 문화 교류 중심을 건설한다.

대륙과 홍콩·마카오의 심도있는 협력 시범 지구. 웨강아오의 양호한 협력기반을 기초로 하여 선전 첸하이(深圳前海), 광저우 난사(广州南沙), 주하이 형진(珠海横琴) 등 중대한 협력 플랫폼의 역할을 충분히 수행하고 협력 발전 새로운 모델을 모색하며 주강 삼각주 9개 시와 홍콩·마카오의 전면적인 실무협력을 심화시키고 인원·물자·자금·정보의 편리하고 질서 있는 유동을 촉진하며 웨강아오 발전에 새로운 동력을 제공하고 대륙과 홍콩·마카오의 더욱 긴밀한 협력을 위해 시범을 제공한다.

살기 좋고 일하기 좋은 여행하기 좋은 양질의 생활권. 인민 중심의 발전사상을 견지하고 생태문명의 이념을 실천하며 현대정보기술을 충분히 활용하여 도시군 스마트 관리를 실현하고 민생사업을 우선적으로 발전시키며 다완취 주민 생활편의 수준을 제고하고 주민생활의 질을 향상시키며, 홍콩·마카오 주민들이 데륙에서 학습·취업·창업·생활에 더욱 편리한 조건을 제공하며, 다문화교류융합을 강화하고 생태안전, 좋은 환경, 사회 안정, 문화 번영의 아름다운 완취(灣口)를 건설한다.

제4절 발전 목표

2022년까지 웨강아오 다완취의 종합적 역량이 현저히 강화되고 웨강아오 협력이 심화·확대되며, 지역 내 성장 동력이 향상되고, 활력있게 발전하고 산업구조가 최적화되며, 요소가 순조롭게 이동하고 생태환경이 아름다운 국제 일류 완취와 세계적 도시군의 기틀이 마련됐다.

- 지역발전은 더 잘 조화되고 분업은 합리적이며, 기능은 상호보완적이며 교차 발전의 도시군 발전 구조가 기본적으로 확립된다.
- 시너지 혁신환경이 더욱 최적화되고 혁신요소가 집약되고 신흥기술 개발력과 과학기술 성과전환능력이 현저히 향상된다.
- 공급 측면의 구조개혁이 심화되고 전통산업이 빠르게 전환 및 향상되며, 신흥 산업과 제조업의 핵심경쟁력이 높아지고 디지털경제가 빠르게 성장하고 금융 등 현대서비스업이 빠르게 발전한다.
- 교통, 에너지, 정보, 수리 등 인프라 보장능력이 더욱 강화되고 도시 발전 및 운영능력이 더욱 향상된다.
- 녹색 지능 저탄소 생산 생활 방식과 도시건설 운영 모델이 초보적으로 확립되고 주민생활이 편리하고 행복하다.
- 개방형 경제 신체제 구축이 가속화되고 웨강아오 시장의 상호 연결과 소통 수준이 한층 높아져 각종 자원 요소의 이동이 편리하고 효율적이며 문화 교류 활동이 활발하다.

2035년까지 다완취는 혁신적 경제 체계와 발전 모델을 형성하고 경제력과 과학기술력이 대폭 상승하여 국제 경쟁력과 영향력이 더욱 강화되도록 한다. 다완취 내 시장의 높은 수준의 상호 연결과 소통이 실현되고 각종 자원 요소는 효율적이고 편리하게 이동한다. 지역 발전의 조화성이 현저히 강화되고 주변 지역에 대한 선도력이 더욱 향상된다. 인민 생활은 더욱 부유해진다. 사회 문명 정도는 새로운 고도에 달하고 문화 실력이 현저히 증강되고 중화 문화의 영향이 더욱 광범위하게 심화되고 다문화의 교류·융합도 심화된다. 자원의 절약과 집약적 이용 수준은 현저히 향상된다. 생태환경이 효과적으로 보호되고, 살기 좋고 일하기 좋고 여행하기 좋은 국제 일류 완취가 전면적으로 조성된다.

〈 제3장 공간적 배치 〉

‘극점동력, 축대 지지, 복사 주변’을 견지하고 대중소도시의 합리적 분업, 기능 상호보완을 추진하여 지역 발전 조화성을 향상시키고, 도시와 농촌의 융합 발전을 촉진하며, 집약적이고 효율적인 다완취 발전구조를 구축한다.

제1절 극점 동력, 축대 지지의 네트워크적 공간적 유형

극점 동력. 홍콩-선전, 광저우-포산, 마카오-주하이의 강력한 연합의 선도역할을 수행하고 홍콩-선전, 마카오-주하이 협력을 심화하며, 광저우-포산을 하나의 도시로 만드는 건설을 가속화하고 전체적 역량과 글로벌 영향력을 높이며, 다완취가 국제 협력에 깊이 참여하도록 이끌어야 한다.

축대 지탱. 고속철도, 도시간 철도, 고급도로를 주체로 하는 빠른 교통망과 항구군, 공항군에 의거하여 지역 경제발전 축대를 구축하고 주요 도시 간을 효율적으로 연결하는 네트워크화된 공간 구조를 형성한다. 강주아오(港珠澳) 대교의 역할을 더욱 잘 발휘하여 선전-중산(深圳-中山)통로, 선전-마오밍(深圳-茂名)철도 등 중요한 교통시설의 건설을 가속화하며 주강(珠江) 서안 지역의 발전 수준을 높이고 동서 양안 협동 발전을 촉진한다.

제2절 도시군과 도시 발전 체계 보완

중심 도시 최적화 및 향상. 홍콩·마카오·광저우·선전 4대 중심도시를 지역 발전의 핵심 엔진으로 삼고 비교우위의 우위를 계속 발휘해 주변 지역 발전에 대한 방사 대동 작용을 강화한다.

- 홍콩. 국제금융, 운항, 무역센터 및 국제항공허브의 위치를 공고히 하고 제고하며 글로벌 이안 위안화 업무허브, 국제자산관리센터 및 위험관리센터 기능을 강화하여 금융, 비즈니스, 물류, 전문 서비스 등의 프리미엄 고부가가치 방향으로의 발전을 추진한다. 혁신 및 과학기술 사업을 대대적으로 발전시키며, 신흥 산업을 육성하고 아시아 태평양 지역의 국제 법률 및 분쟁 해결 서비스 센터를 건설하여 더욱 경쟁력 있는 국제 대도시로 거듭나야 한다.
- 마카오. 세계관광레저센터, 중국과 포르투갈어 국가 간 무역협력 서비스 플랫폼을 건설하고, 경제 다원적 발전을 촉진하며 중화문화를 주류로 하고 다문화가 공존하는 교류협력 기지를 구축한다.
- 광저우. 국가중심도시와 종합적인 관문도시의 선도역할을 충실히 수행하고 국제비즈니스센터, 복합교통 허브 기능을 전면 증강하며 과학기술교육문화중심 기능을 육성 및 향상시키고 국제 대도시 건설에 힘 쓴다.
- 선전. 경제특구, 전국적인 경제중심도시, 국가혁신도시로서의 선도적 역할을 수행하고 현대화된 국제도시 건설을 가속화하여 세계적인 영향력을 가진 혁신적이고 창의적인 도시로 거듭나기 위해 노력한다. 중요한 절점 도시를 건설한다. 주하이, 포산, 후이저우, 둥관, 중산, 장먼, 자오칭 등의 도시가 자신의 우

세를 충분히 발휘할 수 있도록 지원하고 개혁 혁신을 심화하며, 도시의 종합적 파워를 증대시키고, 특색 있고 기능이 상호 보완되고 경쟁력 있는 중요한 절점 도시를 형성한다. 발전의 조화성을 높이고 중심 도시와의 상호 협력을 강화하며, 주변의 특색 있는 도시 발전을 이끌며, 동시에 도시군 발전의 질을 향상시킨다.

특색 있는 도시를 발전시킨다. 주강 삼각주 9개 시들 중 특색 있는 도시가 많은 장점을 충분히 살려 특색 있는 매력적인 도시들을 육성한다. 시정 인프라와 공공 서비스 시설을 완비하여 특색 산업을 발전시킨다. 전통문화를 전승하고 지역 발전 구조를 최적화하는 중요한 버팀목을 형성한다. 스마트 타운을 건설하고 스마트 기술 응용 실험을 전개하며, 체제 기제 혁신을 촉진하고 미래 도시 발전 모델을 모색한다. 특대진(特大鎮) 행정관리 체제의 개혁을 신속히 추진하여 행정 원가를 낮추고 행정 효율을 높이는 토대 위에서 특대진의 기능을 끊임없이 확대한다.

도시와 농촌의 융합 발전을 촉진한다. 도시와 농촌의 융합 발전 체제와 정책 체계를 완전하게 수립하고 주강 삼각주 9개 시 도시와 농촌의 일체화 발전을 추진하며, 도시 문화의 질과 수준을 전면적으로 제고하고 영남의 특색을 갖춘 살기 좋은 도시와 농촌을 건설한다. 분류 지도를 강화하고 합리적으로 기능 구역을 분리하여 공간 배치를 최적화하며, 도시와 농촌의 집약 발전을 촉진한다. 도시와 농촌의 인프라 일체화 수준을 높이고 지역에 따라 도시 리뉴얼을 추진하며, 성중촌(城中村)을 개조하고, 소형 촌을 합병하고 부대 시설을 강화하며, 도시·농촌의 주거 환경을 개선한다.

제3절 범 주삼각 지역 발전을 방사형으로 이끈다

웨이강아오 다완취의 방사 선도 역할을 발휘하며 주강 삼각주 9개 시와 그 외 지역의 생산력 배치를 총괄해 주변 지역의 발전을 함께 가속화한다. 웨강아오 다완취를 필두로 주강(珠江)-서강(西江) 경제대를 배후지로 삼아 중남·서남 지역의 발전을 이끌며 동남아·남아시아의 중요한 경제적 지지대를 구축한다. 다완취부터 범주 삼각주 지역까지의 기타 성구까지의 교통 네트워크를 보완하고 지역 협력을 심화하며, 순차적으로 경제를 발전시킨다. 범 주삼각주 지역의 요소 이동과 산업 이전을 촉진하며, 계단적 발전, 분업 합리, 우위의 상호보완적인 산업 협력 체제를 형성한다. 연안의 철도와 고급 도로, 중요 항구를 통해 웨강아오 다완취와 해협 서안 도시군, 북부만 도시군을 연동적으로 발전시킨다. 고속철도와 간선철도, 고속도로 등의 교통 통로를 기반으로 다완취 중남지구 및 창장 중류 지역의 협력 교류를 심화시키고 다완취가 서남 지구에 대해 방사형으로 이끄는 역할을 강화한다.

〈 제4장 국제 과학기술 혁신 중심 건설 〉

혁신을 동력으로 하는 발전 전략을 심도있게 실행하고 웨강아오 혁신 협력을 심화하며, 개방형 융복합 발전하는 지역 협동 혁신 공동체를 구축하고 국제 혁신 자원을 결집하며, 혁신 제도와 정책 환경을 최적화하고 과학기술 성과 전환 능력을 제고하며, 글로벌 과학기술 혁신 고지와 신흥 산업의 중요한 발원지를 건설한다.

제1절 개방형 지역협동 혁신 공동체 구축

과학기술 혁신과 협력을 강화한다. 대륙과 홍콩·마카오가 과학기술협력위원회 역할을 더 잘 수행하고 홍콩·마카오가 국가 혁신체제에 통합되고 중요한 역할을 할 수 있도록 추진한다. 웨강아오의 과학기술과 산업 강점을 살려 세계의 혁신 자원을 적극 유치하고 세계와 접귀하며, 서로 연결되고 개방적이고 구조가 합리적인 지역 혁신 체제를 건설한다. 「광저우-선전-홍콩-마카오」의 과학기술 혁신 회랑 건설을 추진하여

인재, 자본, 정보, 기술 등 혁신 요소들이 국제적으로 이동하고 지역적으로 융통되는 데 유리한 정책 조치를 찾고 공동으로 웨강아오 다완취 빅데이터 중심과 국제화 혁신 플랫폼을 건설한다. 국가자율혁신시범 지구와 창신시범기지 등의 건설을 가속화하고 홍콩·마카오와 혁신 창업교류체제를 구축할 수 있도록 지원하며, 혁신 창업 자원을 공유하고 혁신 창업 생태를 함께 정비하여 홍콩·마카오 청년들의 혁신창업에도 더 많은 기회와 더 좋은 여건을 제공한다. 웨강아오 기업과 과학 연구기관들의 국제 과학기술 혁신 협력 참여 격려, 과학기술 혁신 행사 공동 개최, 기업의 해외 연구개발(R&D) 및 혁신 인큐베이팅 기지 설립 지원, 국내외 투자자들이 웨강아오에 연구개발(R&D) 및 혁신 플랫폼 설립 등을 만들도록 장려한다. 선전 국가유전자은행에 기반하여 「일대일로」 생명과학 기술 촉진 연맹을 설립하도록 지지한다. 다른 지역의 대학, 과학 연구 기관, 기업이 대만 지역의 과학기술 혁신 활동에 참여하도록 격려한다.

혁신 기초 능력 건설을 강화한다. 중대 과학 기술 인프라, 중요 과학 연구 기관, 중대한 혁신 플랫폼의 다완취에 배치되도록 지원한다. 국가가 광동에 건설·배치한 중대한 과학 연구 인프라와 대형 과학 연구 기구를 홍콩과 마카오에 순차적으로 개방한다. 웨강아오 관련 기관이 국가 과학기술계획(프로젝트·펀드 등)에 적극 참여할 수 있도록 지원한다. 응용 기초 연구를 강화하여 국가 중대 과학 기술 프로젝트를 확대 실시한다. 웨강아오 심화 혁신체제 개혁 관련 조치를 전면적인 혁신 실험에 포함시키도록 뒷받침한다. 산·학·연의 심도있는 융합을 강화한다. 기업 중심, 시장 지향, 산·학·연이 심도있게 융합된 기술혁신 시스템을 구축하고 웨강아오 기업, 대학, 연구원이 공동으로 고도의 시너지 혁신 플랫폼을 구축하여 과학기술 성과 전환을 추진한다. 웨강아오 과학기술혁신협력 발전계획과 홍콩·마카오 연합 창신 지원계획을 실시하고, 웨강아오 산·학·연 혁신연맹 설립을 지원한다.

제2절 높은 수준의 과학 기술 혁신 탑재체와 플랫폼 건설

다완취의 중대한 과학기술 인프라, 교차 연구 플랫폼, 첨단 학문분야 건설을 가속화하여 기초 연구 수준을 향상시키는데 주력한다. 혁신적인 자원 배치를 최적화하고 산업기술 혁신 플랫폼, 제조업 혁신 센터, 기업 기술 센터를 건설·육성한다. 국가자율혁신 시범지구 건설을 추진하고 국가고신구를 순차적으로 확장하여 지역 혁신의 중요한 절점과 산업 고급화 발전의 중요한 기지로 건설한다. 주강 삼각주 9개 시의 민·군 융합 혁신 발전을 촉진하고 민·군 융합 혁신 시범 지구 창설을 지지한다. 홍콩-선전 창신-과학기술원, 난산 과학기술창신산업기지, 형진-광둥-마카오 합작 증의약 과학기술산업원 등 중대한 혁신 담지체 건설을 지원한다. 홍콩의 물류 및 공급망 관리 응용기술, 방직 및 기성복, 콘텐츠 및 통신기술, 자동차부품, 나노 및 선진소재 등 5대 연구개발센터와 홍콩과학원, 홍콩디지털항구 건설을 지원한다. 마카오의 한방약품 산업 발전 플랫폼 건설을 뒷받침한다. 홍콩과 마카오의 국가중점실험실 파트너십 실험실 건설을 추진한다.

제3절 구역내 혁신 환경 최적화

지역 혁신 체제 개혁을 심화시킨다. 웨강아오 다완취의 출입국·취직·주거·물류 등 보다 편리한 정책을 추진하고 과학기술과 학술인력의 교류도 장려한다. 조건에 부합하는 홍콩·마카오의 대학·과학 연구기관이 본토 과학기술 프로젝트를 신청할 수 있도록 하고 규정에 따라 본토 및 홍콩·마카오에서 관련 자금을 사용할 수 있도록 한다. 웨강아오의 공동창신 자본 설립을 지원하고 주요 연구 프로젝트에 대한 협력과 함께 다완취에서 관련 자금을 지역간 사용할 수 있도록 한다. 연구 협력 프로젝트에 필요한 의료 데이터와 혈액 등 생체 샘플을 국제적으로 다완취에 한정된 대학·과학 연구기관·실험실에서의 사용을 최적화해 임상의학 연구를 발전시키는 방안을 마련한다. 홍콩·마카오는 광동에 설립된 연구·개발 기구와 동등한 대우 원칙에 따라 국가와 광둥성의 혁신 지원 정책을 누리며, 광둥성 과학기술 프로젝트 참여를 독려하고

지원한다. 지식재산권 증권화 시범사업을 전개한다.

과학 기술 성과 전환을 촉진한다. 웨강아오 다완취를, 국제경쟁력을 갖춘 과학기술 성과 전환기지로 만들기 위해 기제를 혁신하고 환경을 개선한다. 웨강아오는 창업 인큐베이팅, 과학기술금융, 성과전환, 국제기술이전, 과학기술서비스업 분야 등에서 협력을 지원하고 국가급 과학기술인큐베이팅 기지, 웨강아오 청년창업취업단지 등 성과 전환 플랫폼을 구축한다. 주강 삼각주 9개 시에 홍콩·마카오를 대상으로 하는 과학기술 기업의 인큐베이터를 건설하여 홍콩·마카오 대학과 과학 연구 기관의 선진 기술 성과 이전·전환에 편의를 제공한다. 주강 삼각주 9개 시에 국가 과학 기술 성과 전환 시범 지구 건설을 뒷받침한다. 홍콩·마카오·선전·광저우 등 자본시장과 금융서비스 기능을 충분히 발휘해 다원화·국제화·지역 간 과학기술 혁신 투자용자 체계를 구축한다. 직접 용자 루트를 대대적으로 확장하여 지역 성 지분 거래 시장에 의존하고 과학기술 혁신 금융 지원 플랫폼을 건설한다. 홍콩 사모펀드가 다완취의 혁신 과학기술 기업 용자에 참여하도록 뒷받침하고 혁신적 과학기술 기업의 홍콩 상장 투자 플랫폼 진입을 허용함으로써 홍콩을 다완취의 하이테크 산업 용자 센터로 발전시킨다.

지식재산권 보호와 운용을 강화한다. 광둥-홍콩, 광둥-마카오 그리고 범주강삼각주 구역의 지적재산권 협력 체제를 바탕으로 지적재산권 보호, 전문인력 양성 등 웨강아오 다완취의 협력을 전면적으로 강화한다. 지식재산권의 행정 집행과 사법 보호를 강화하여 광저우 지식재산권법원 등의 역할을 더욱 잘 수행하고 전자상거래, 수출입 등의 중점 영역과 단계의 지식재산권 법 집행도 강화한다. 지식재산권의 창조, 운용, 보호와 무역 방면에 있어서의 국제협력을 강화하고 지식재산권 안전의 국제적 협업 체제를 건설과 완비한다. 기존 거래처에 의존하여 지적재산권 거래를 전개하여 지적재산권의 합리적이고 효과적인 유통을 촉진한다. 지식재산권 보호 규범화 시장을 육성하고 정품 공약 활동을 전개한다. 지식재산권 서비스업 집약 발전지의 복사작용을 발휘하여 첨단 지식재산권 서비스와 지역산업의 융합 발전을 촉진하고 비소송 쟁의해결 방식(중재, 조정, 협상 등 포함)을 통해 지식재산권 분쟁을 처리하는 것을 추진한다. 지식재산권 보호 및 관련 전문 서비스 등에 있어서 홍콩이 가지고 있는 장점을 충분히 살리고 홍콩이 지역 지식재산권 무역의 중심지가 되는 것을 지원한다. 혁신을 장려하는 데 도움이 되는 지식재산권 보호 제도를 부단히 풍부시키고, 발전시키고 완비시킨다. 다완취의 지식재산권 정보 교환 체제와 정보 공유 플랫폼을 설립한다.

〈 제5장 기초 인프라 연결 가속 〉

기초 인프라 건설을 강화하고 대외 연결 통로를 원활하게 하며, 내부 연결 수준을 높이고 배치가 합리적이고, 기능이 완벽하며, 연결이 원활하고, 효율적인 인프라 네트워크 형성을 추진하여 웨강아오의 경제·사회 발전을 뒷받침한다.

제1절 현대화된 종합 교통 운수 체계 구축

주강 삼각주 항구군의 국제 경쟁력을 높인다. 홍콩 국제운항센터의 위상을 공고히 하고 홍콩의 선박관리 및 리스, 선박금융, 해사보험, 해사법률 및 분쟁해결 등 첨단 해운서비스업을 지원하고 내륙 마카오 기업에 서비스를 제공한다. 광저우, 선전 국제 운수 종합 서비스 기능을 증강하고 항구, 항로 등의 인프라 서비스 능력을 더욱 향상시키며, 홍콩과 우위 상호 보완적이며, 상호 윈윈하는 항구, 해운, 물류와 부대 서비스 체계를 형성하여 항구군 전체의 국제 경쟁력을 강화한다. 연안의 주요 항구를 중점적으로 하여 집소수송망을 완비한다.

세계적인 공항군을 건설한다. 홍콩 국제 항공 허브의 위상을 공고히 하고 항공 관리 교육 센터 기능을 강화하며, 광저우와 선전 공항의 국제 허브 경쟁력을 높이고 마카오·주하이 등 공항 기능을 강화하고 다완취 공항의 발전과 상호 작용을 추진한다. 홍콩 공항의 제3활주로 건설과 마카오 공항의 개·증축을 추진,

광저우·선전 등의 공항 개·증축 실시, 광저우 신공항의 사전 연구 사업을 전개하고 지선 공항의 건설을 연구한다. 다완취 역내의 항공 네트워크를 더욱 확대하여 다방식 복합 운송, 코드 공유를 적극 추진한다. 홍콩의 금융과 물류 우위에 의거하여 고부가가치 화물 운송, 항공기 대여 및 항공 용자 업무 등을 발전시킨다. 마카오 공항의 지역 공무기 업무 발전을 지원한다. 공역 조정 및 공관 협업을 강화하고 공역 구조 조정 최적화, 공역 자원 사용 효율성 향상, 그리고 공관 보장 능력을 향상시킨다. 저공공역 관리 개혁을 심화시키고 항공 발전을 가속화하며, 국제적 헬리콥터 서비스를 안정적으로 발전시켜 선전·주하이 항공산업 종합 시범구역을 건설한다. 광저우와 선전 임공 경제구의 발전을 추진한다.

대외 종합 수송로를 원활하게 한다. 웨강아오에서 주변 성(省)까지 통합 수송로를 완비한다. 철도 프로젝트 건설을 추진하며, 광저우-마오밍, 전장-하이안(湛江~海安) 철로 등 지역성 통로 프로젝트의 초기 작업을 제시간에 전개하고 광저우-칭위안(廣州~清遠) 철도의 확장 가능성을 연구한다. 국가 고속도로 교통 혼잡 구간을 순차적으로 확장하는 개조 작업을 추진한다. 광저우·선전을 중추로 고속도로·고속철도와 급행철도 등 광둥에서 나가는 통로를 골간으로 하고 범 주삼각 지역과 ASEAN 국가를 연결하는 육상 국제 대통로 구축에 박차를 가한다.

다완취에 빠른 교통망을 구축한다. 본토와 홍콩·마카오·주장커우(珠江口) 동서 양안을 잇는 것을 중점으로 고속철도·도시간 철도·고속도로를 메인으로 한 도시 간 급행 교통망을 구축해 다완취에서 주요 도시 간 1시간 통달을 실현하도록 한다. 웨강아오 다완취 도시 간(철도) 건설 계획을 편성하여 다완취 철도 골간망 보완, 도시 간 철도 건설 가속화, 주삼각 주요 도시의 도시 철도 교통 프로젝트를 순차적으로 기획한다. 선중통로(深中通道), 호문2교(虎門二橋) 건널목 건설을 가속화한다. 통관 패턴을 혁신해 선전-홍콩 고속철도, 강주아오 대교가 역할을 더 잘 할 수 있도록 한다. 형친 통상구(橫琴口岸), 광선강 고속철도 서구룡역 등 새로운 항구 프로젝트의 기획·건설을 추진한다. 홍콩과 마카오는 본토와 교통연계를 강화하고 도시철도 등 각종 운송방식의 효율적 접계를 추진하며, 안전하고 편리한 환승 체계를 구축하고 웨강아오 다완취의 통관 능력과 통관 편의화 수준을 높이며, 인력과 물자의 효율적이고 편리한 이동을 촉진한다.

여객 화물 운송 서비스 수준을 높인다. 중대 교통시설 배치를 보완하고 간선철도·도시철도·시역(교)철도 등의 공항 도입을 적극 추진해 공항의 집소 수송 능력을 향상시킨다. 광저우·선전 국제 종합 교통 허브 건설을 가속한다. 다완취의 도시 간 여객 버스화 운영을 추진하고 표 하나로 환승할 수 있도록 한다. 현대 화물 운송 물류 체계를 구축하고 공공철도, 강과 바다의 연합 운송과 연합 운송 서비스 발전을 가속화한다. 스마트 교통 시스템 구축을 가속화하고 클라우드, 빅데이터 등 정보기술의 교통 운송영역의 혁신적인 통합 응용을 추진한다.

제2절 정보 인프라 최적화 및 향상

차세대 정보 인프라를 구축한다. 웨강아오 초고속인터넷 용량 확대를 추진하고 인터넷 약정 제6판(IPv6) 기반 차세대 인터넷망을 전면 배치하며, 기간망, 도메인, 접속망, 인터넷 데이터센터, 버팀목 시스템을 갖춘 IPv6 업그레이드를 추진한다. 인터넷의 국제 출입구 대역폭의 용량 확대에 박차를 가하고 전면적인 데이터 접속 능력을 향상시킨다. 주삼각 지역에서 와이파이 도시군 건설을 추진하여 무료 고속 무선랜을 다완취의 중점 구역과 중점 교통 노선에서 실현한다. 도시 고정 인터넷 전체 광섬유 접속을 실현한다. 초고화질 상호작용 디지털 홈 네트워크를 건설한다.

스마트 도시군을 조성한다. 신형 스마트시티 시범사업과 주강 삼각주 국가 빅데이터 종합시험지구 건설 추진, 웨강아오 스마트시티 협력 강화, 통일된 기준을 탐색과 설립, 데이터 포트 개방, 상호통신의 공공활용 플랫폼 구축, 전면적이고 광범위한 스마트 감지 네트워크와 스마트시티 시공간정보 클라우드 플랫폼, 공간정보 서비스 플랫폼 등 정보 인프라 구축, 스마트교통, 스마트에너지, 스마트시티, 스마트시티, 스마트 동네의 활성화 등을 추진한다. 전자서명인증서 상호인정 작업을 추진하고 전자서명인증서를 공공서비

스, 금융, 무역 등의 분야에서 활용하도록 보급한다. 다완취의 전자 결제 시스템이 서로 연결하도록 추진한다. 통신업체들의 서비스 능력을 증대시키고 다양한 조치로 통신요금 인하 실현, 웨강아오 휴대전화의 장거리 및 로밍 요금 인하를 추진한다. 웨강아오 휴대전화의 장거리 및 로밍 요금 철폐 타당성 검토를 적극적으로 전개하여 스마트시티 건설의 토대를 마련한다.

네트워크 안전 보장 수준을 높인다. 통신망, 중요 정보시스템, 데이터 자원의 보호를 강화하고, 정보 인프라의 신뢰성을 증대하며, 정보보안 수준을 향상시킨다. 선진기술의 홍콩·마카오·광저우·선전 등 도시에서의 사용을 적극 추진하고 비밀 통신기술의 정부 부처·금융기관 등에서의 활용을 추진한다. 네트워크 및 정보보안 정보통보 경보체제를 구축하고 실시간 모니터링, 조기경보, 응급처치를 강화하며, 사이버 보안 종합 방어체제를 구축한다.

제3절 에너지 안전 보장 체계 건설

에너지 공급 구조를 최적화한다. 에너지 공급 측면의 구조적 개혁을 대대적으로 추진하고 웨강아오 다완취 에너지 구주와 배치를 최적화하며 청정·저탄소·안전·효율적 에너지 공급 체계를 구축한다. 녹색 저탄소 에너지를 대대적으로 발전시키고 천연가스와 재생에너지 이용을 가속화하며, 풍력에너지 자원을 순차적으로 개발하고, 지역에 따라 태양광발전, 바이오매스 발전, 안전하고 고효율적인 원자력 발전, 석탄 청정 고효율 이용, 석탄 소비 총량을 통제하고, 청정에너지 비중을 지속적으로 높인다.

에너지 저장 운송 체계를 강화한다. 주변 지역에서 다완취로의 그리고 다완취 도시 간 송전선로 등 기간 전력망의 건설을 강화하고 도시 송배전망을 보완하여 전력망의 송전력과 위험 방지 능력을 높인다. 주강 삼각주 대형 석유비축기지 건설 가속화, 액화천연가스(LNG) 수신기 신증설 추진 및 이미 건설된 LNG 수신기 저장 및 전환 능력 확대, 국가 기간 가스관 라인 배치에 의한 부지선 건설, 가스관 배치 범위 확대, 가스 비축 및 공급 능력 향상 등을 한다. 광저우, 주하이 등의 국가 석탄비축기지 건설을 추진하여 석탄 수취와 중계 비축 계단식 체계를 건설한다. 홍콩·마카오에 대한 광둥성의 송전망·가스 공급 배관을 보완해 홍콩·마카오에 대한 에너지 공급 안전과 안정을 확보한다.

제4절 수자원 안전 보장 강화

수리 인프라를 완비한다. 물을 절약하는 것을 우선으로 하고 비를 자원으로 이용하는 등 물 절약과 물저장 공사를 대대적으로 추진한다. 가장 엄격한 수자원 관리 제도를 실시하고 주강 수량 조절 조례 제정을 서두르며, 주강 수자원 통일 관리도 엄격히 한다. 주강 삼각주 수자원 배치 공사와 마카오 제4급수관 건설을 가속화하고 식용수 수원지 및 백업 수원 안전 보장 기준에 부합하는 건설 및 환경 위험 방지 공사를 강화하며 주강 삼각주 및 홍콩·마카오 급수의 안전을 보장한다. 웨강아오의 수과학기술, 수자원 협력 교류를 강화한다.

수리 방재 체계를 완비한다. 제방 표준에 부합하는 보강 공사를 강화하고 주장 간지류 수로 붕괴 관리 등의 중점 공사 건설을 강화하며, 태풍 방지 종합 재해 방지 체계 완화에 힘쓴다. 주장 하구의 종합적인 관리와 보호를 강화하고 주장 삼각주 하호(河湖)의 체계적 관리를 추진한다. 도시 내부의 배수 시스템과 저수 능력 건설을 강화하고 마카오, 주하이, 중산 등의 홍수 방지(조수) 배수 체계를 건설 및 완비하여 도시 내의 침수 문제를 효과적으로 해결한다. 위험 저수지와 위험 수문의 제거를 추진하여 안전하게 만든다. 주장 하구의 수문, 수자원의 모니터링을 강화하고 공동으로 재해 모니터링 경보, 공동 방법 합동 제어 및 응급 관리 시스템을 건설하여 홍수 방지 및 재해 예방 및 응급 관리 능력을 높인다.

〈 제6장 국제 경쟁력 있는 현대 산업 체계 구축 〉

공급 측면의 구조개혁을 심화하고, 신산업·신업종·신모델을 육성하며, 전통산업 개조 및 업그레이드를 지원하고, 선진 제조업 및 현대서비스업 발전을 가속화하며, 국제 선진표준에 맞춰 산업 발전 수준을 향상시키고, 산업우위 상호보완과 긴밀한 협력·연동 발전을 촉진하며, 세계적 산업 집군을 육성한다.

제1절 선진 제조업 발전 가속

제조업의 핵심 경쟁력을 강화한다. 제조업 강국 건설을 가속화하는 것을 중심으로 주장 삼각주 제조업의 혁신적인 발전 생태계를 정비한다. 인터넷, 빅데이터, 인공지능과 실체경제의 심도 있는 융합을 추진하고 제조업의 업그레이드와 최적화를 추진하고 산업분업 협력 강화, 산업사슬 상하위 심층 협력을 촉진하여, 국제 경쟁력 있는 선진 제조업 기지를 건설한다.

제조업의 배치를 최적화한다. 국가 신규 공업화 산업 시범기지의 발전 수준을 높이고, 주하이·포산을 필두로 주장 서안 선진장비 제조산업벨트를 건설하며, 선전·둥관을 중심으로 주장 동안에 글로벌 영향력과 경쟁력을 갖춘 전자정보 등 세계적인 선진 제조업 집군을 조성한다. 홍콩·마카오·광저우·선전의 강한 혁신 연구개발 능력, 그리고 운영 본부가 밀집해 있고 주하이, 포산, 후이저우, 둥관, 중산, 장먼, 자오칭 등 지역 산업 사슬이 완비된 강점을 활용한다. 다완취의 산업 접계를 강화하고 협력 발전 수준을 높인다. 둥관 등의 시에서 전통 산업의 전환을 촉진하고 포산이 제조업의 업그레이드 종합적인 개혁 시범을 심화하도록 지원한다. 홍콩이 우세한 영역에서 재공업화를 모색하도록 지원한다.

제조업 구조조정에 박차를 가한다. 제조업 지능화를 촉진하여 로봇과 로봇 핵심 부품, 고속 고정밀 가공 장비와 스마트 플랜트 장비를 중심으로 스마트 제조 장비와 제품을 대대적으로 발전시키고, 시스템 통합 능력, 스마트 장비 개발 능력, 핵심 부품의 연구개발 생산 능력을 갖춘 스마트 제조 중견 기업을 육성한다. 장비 제조, 자동차, 석유화학, 가전기기, 전자정보 등 강점 산업 성장을 지원한다. 가공생산에서 연구개발, 디자인, 브랜드, 마케팅, 재제조 등으로 제조업이 확장될 수 있도록 추진한다. 제조업 그린 업그레이드에 박차를 가하고 전통 제조업 그린 개조·친환경 제품 개발을 중점적으로 추진해 그린 공급망을 구축한다. 재제조 산업(再製造産業)을 대대적으로 발전시킨다.

제2절 전략 신흥산업 육성 및 강화

홍콩·마카오·광저우·선전 등 중심 도시의 과학 연구 자원 강점과 첨단 기술 산업 기반에 힘입어 국가급 신규, 국가 자주 혁신 시범구, 국가 고급 신규 등 첨단 요소 집약 플랫폼 역할을 충분히 발휘하도록 한다. 산업 사슬을 완비하고 방사형 선도 능력이 강하며 국제 경쟁력을 갖춘 전략적 신흥 산업 집군을 공동으로 건설한다. 차세대 정보기술, 바이오기술, 첨단장비 제조, 신소재 등을 차세대 주력산업으로 육성하고 신형 디스플레이, 차세대 통신기술, 5G와 모바일 인터넷, 단백류 바이오의약품, 첨단 의학진료장비, 유전자 검사, 현대 한약, 스마트로봇, 3D프린터, 베이더우 위성 응용 등 중점 분야에서 중대한 산업 사업을 육성한다. 정보 소비, 신형 건강 기술, 해양 공정 장비, 하이테크 서비스, 고성능 집적회로 등의 중점 분야와 핵심 고리를 중심으로 전략적 신흥 산업 중대 프로젝트를 실시한다. 신에너지·에너지절약·친환경·신에너지 자동차 등 산업을 육성 및 강화하여 친환경·에너지 절약 기술 연구개발과 본사기지를 핵심으로 하는 산업 집결벨트를 형성한다. 선두 기업의 선도적인 역할을 수행하여 디지털 경제와 공유 경제를 적극적으로 발전시키고 경제 전환·업그레이드와 사회 발전을 촉진한다. 지역 간 애니메이션 게임, 인터넷 문화, 디지털 문화 장비, 디지털 아트 전시 등 디지털 아이디어 산업 협력을 촉진하고 전시 컨벤션, 전자상거래, 의료 위생, 교육 서비스, 관광 레저 등의 분야에서 디지털 아이디어 활용을 추진한다.

제3절 현대 서비스업 발전 가속화

국제금융 허브를 건설한다. 금융 분야에서 홍콩이 선도적인 역할을 수행하여 홍콩 국제금융센터의 위상을 공고히 하고, 일대일로 건설에 서비스하는 투융자 플랫폼을 조성한다. 광저우에 현대 금융 서비스 체계를 완비하도록 지원하고 지역적 사모 지분 거래 시장을 건설하며 재산권, 대량 상품 지역 거래 센터를 건설하여 국제화 수준을 높인다. 선전에 선전증권거래소를 핵심으로 하는 자본시장을 규율에 따라 발전시키고 금융 개방 혁신을 빠르게 추진한다. 마카오에 중국-포르투갈어 국가 금융서비스 플랫폼 구축을 지지하고 수출신용보험제도를 설립하여 포르투갈어 국가 위안화 청산센터를 건설하며, 중국-포르투갈 펀드 본사의 마카오 정착이라는 장점을 살려 중국과 포르투갈어 국가 금융협력 서비스를 맡는다. 마카오-주하이 국제적 금융협력 시범지구 건설을 모색한다.

특색 있는 금융 산업을 대대적으로 발전시킨다. 홍콩이 다원취 녹색금융센터를 만들도록 지원하고 국제적으로 인정받는 녹색채권 인증기관을 건설한다. 광저우의 녹색 금융 개혁 혁신시험구 건설을 지지하며 탄소배출을 첫 번째 품목으로 하는 혁신적인 선물거래소 설립을 검토한다. 마카오의 임대 등 특화 금융사업 발전을 지원하고 인접 지역과의 발전을 모색하며, 마카오에 위안화 표시 결제를 위한 증시, 녹색 금융 플랫폼, 중국-포르투갈 금융 서비스 플랫폼을 구축하도록 검토한다. 선전의 보험 창신 발전 시험구 건설을 지원하고 선전과 홍콩 금융시장의 상호 통신·연결과 선전-마카오 특색이 있는 금융 협력을 추진하며, 과학 기술 금융 시범사업을 전개하고 금융 과학 기술 운반체 건설을 강화한다. 주하이 등 시에서 각자의 장점을 살려 특화된 금융 서비스업을 발전시키도록 지원한다. 법규와 감독 요구에 부합하는 범위 내에서 웨강아오의 보험 기구가 창조적인 국제 자동차 보험과 국제 의료 보험 상품을 합작으로 개발하여 국제 보험 고객에게 보험 인수, 조사, 배상 등의 서비스를 제공한다.

금융 시장의 상호 간 통신과 연결을 질서정연하게 추진한다. 다원취 내 인민폐의 국제적 사용 규모와 범위를 점진적으로 확대한다. 다원취 내 은행기구는 관련 규정에 따라 위안화 단기 대부, 위안화 선물환 거래, 위안화 관련 파생상품 거래, 재테크 상품의 교차 판매 업무를 전개할 수 있다. 다원취 내의 기업은 규정에 따라 국제적으로 인민폐 채권을 발행할 수 있다. 홍콩이 대륙의 주민·기관과 국제적 투자를 할 수 있는 공간을 넓히고 두 지역 주민이 상대방의 금융상품에 투자할 수 있는 통로를 안정적으로 넓힌다. 법에 따라 다원취 내 기금, 보험 등 금융상품의 국제적 거래를 순차적으로 추진하며 끊임없이 투자 상품의 종류와 투자 경로를 풍부하게 하며, 자금과 상품의 상호 유통 체제를 수립한다. 홍콩 기관투자자가 규정에 따라 다원취에서 인민폐 자금을 모집하여 홍콩 자본 시장에 투자하고 역내 사모투자펀드와 창업투자펀드에 투자할 수 있도록 지원한다. 홍콩이 대량 상품 및 기타 위험 관리 도구를 더 개발할 수 있도록 지지한다. 중국 대륙이 홍콩, 마카오 보험기구와 국제 인민폐 재보험 업무를 전개하도록 뒷받침하고 '선강통(深港通)' 등을 끊임없이 개선한다. 조건에 맞는 홍콩-마카오 은행, 보험기구가 선전 첸하이, 광저우 난사, 주하이 형친에 경영기구를 설립할 수 있도록 지원한다. 웨강아오 다원취의 금융 감독 조정 기제를 구축하고 국제 금융기관의 감독·자금 흐름 모니터링 분석 협력을 강화한다. 웨강아오의 돈세탁 방지, 반(反)공포용자, 반탈세 감시 협력과 정보 교류 체제를 완비한다. 체계적 리스크 조기경보, 방법·해소 시스템을 구축·보완하고 금융시스템의 안전을 공동으로 수호한다.

현대 서비스업 체계를 구축한다. 서비스업 중점분야와 발전 단점에 집중하여 비즈니스 서비스, 유통 서비스 등 생산적 서비스업의 전문화와 가치사슬의 고급화 확장 발전, 건강서비스, 가족서비스 등 생활성 서비스업의 미세·고품질 전환을 촉진한다. 운항물류, 관광서비스, 문화 창의, 인적자원 서비스, 컨벤션 및 기타 전문서비스 등에 중점을 두고 강점 보완, 협력 발전 등을 아우르는 현대서비스업 체계를 구축한다. 웨강아오 물류 협력 발전을 추진하고 제3자 물류와 콜드 체인 물류 발전을 대대적으로 발전시켜 공급망 관리 향상시키고 국제 물류 허브를 건설한다. 마카오에 포르투갈어 국가 식품 도매 센터를 건설하도록 지원한다. 웨강아오 공업설계 협력 심화를 추진하고 공업설계 성과 산업화를 촉진한다. 웨강아오 문화 창의

산업협력을 심화하여 시장 개방을 순차적으로 추진한다. 홍콩의 영화·TV 인재의 우세를 충분히 발휘하여 웨강아오 영화·TV협력을 추진한다. 영화 투자 협력과 인재 교류를 강화하고 홍콩이 국제 영화, TV 전시 허브로 성장하도록 지원한다. 국제 고급 회의 전시 및 구매 센터로서의 홍콩의 지위를 공고히 하고 마카오에서 국제적인 영향력을 가진 회의 전시 브랜드를 육성하도록 뒷받침한다. 중국과 홍콩, 마카오의 긴밀한 경제무역관계 수립에 관한 CEPA의 대홍콩·마카오를 서비스 개방 조치를 심화하고 웨강아오에 전문 서비스 기관을 공동으로 설립하도록 장려하며, 회계감사, 법률 및 분쟁해결 서비스, 관리자문, 검사검증, 지적재산권, 건축 및 관련 공정 등 전문 서비스 발전을 촉진한다. 다완취 기업이 홍콩의 검사·검증·인증 등의 서비스를 이용하도록 지원한다.

제4절 해양 경제의 대대적 발전

육·해 통괄과 과학개발을 견지하고 웨강아오 협력을 강화하며, 블루경제 공간을 확대하고 현대 해양산업 기지를 공동 건설한다. 해양관측·모니터링·예보·방재 능력을 강화하고 해양자원 개발 활용 수준을 높인다. 해양개발 공간 배치를 최적화해 해양기능구획, 토지이용 총체적 규획과 연계해 해안대(해도 포함), 근해 해역, 심해 해역 이용을 과학적으로 총괄한다. 현대 해양산업 체계를 구축하고, 해양어업·해양교통운수·해양선박 등 전통적 우위산업을 최적화하며 해양 생물의약품·해양 공학 장비제조·해수종합이용 등 신흥 산업을 육성하며, 임해 석화·에너지 산업을 집중·집약적으로 육성한다. 항만물류·빈해관광·해양정보서비스 등 해양서비스업 발전을 가속화하고 해양과학기술 혁신 플랫폼 구축을 강화하여 해양과학기술 혁신 및 성과의 효율적인 전환을 촉진한다. 홍콩이 해양 경제의 기초 영역에서 혁신적인 연구 우위를 발휘하도록 지원한다. 주장 하구 수역의 방류납조의 안전을 보장한다는 전제하에 마카오의 과학적 해역 중장기 발전계획 수립을 지지하여 해상관광, 해양과학기술, 해양바이오 등의 산업을 더욱 발전시킨다. 선전에서 세계 해양 중심 도시 건설을 지지한다. 웨강아오에서 금융협력 강화를 통한 해양경제 발전을 추진하는 것을 지지한다. 국내외 기업 해양개발채권 발행을 모색하고 산업(지분) 투자펀드가 해양종합개발기업과 프로젝트에 투자 장려한다. 홍콩의 고부가가치 해운과 금융서비스의 강점에 의거하여 해상보험, 재보험, 선박금융 등 특화 금융업을 육성한다.

〈 제7장 생태 문명 건설 추진 〉

생태계를 생명처럼 다루는 가장 엄격한 생태 환경 보전제도를 시행한다. 절약우선, 보호우선, 자연회복 위주의 방침을 견지하고 아름다운 완취 건설을 선두로 하여 생태환경의 질을 향상시키고 자원절약과 환경보호의 공간구조, 산업구조, 생산방식, 생활방식을 형성하며, 녹색 저탄소 순환발전을 실현하여 다완취의 하늘이 더 푸르고 산이 더 푸르며 물이 더 맑아지고 환경이 더욱 아름다워지도록 한다.

제1절 생태 방호 장벽 조성

중요한 생태계 보존과 복원 공정을 실시하고 생태 갤러리(生態廊道)와 생물다양성 보호 네트워크를 구축하여 생태계의 질과 안정성을 높인다. 생태보전 레드라인을 설정하고 엄수하며 자연 생태 공간 용도규제를 강화한다. 주장 삼각주 주변 산지와 구릉, 산림생태계 보전을 강화하고 북부 연면산 산림 생태장벽을 건설한다. 해안선 보호 및 통제 강화, 해안선 자원 보호 및 자연 속성 유지 강화, 해안선 동태 모니터링 시스템을 구축한다. 근안 해역 생태계 보존과 복원을 강화하고 수생생물 증식 방류를 실시하며 주요 해양 자연보전지역 및 수산종질자원보전지역 조성과 관리를 추진한다. 푸른 바다 정비 활동을 추진하고 연안의 맹그로브 숲을 보호하며 연안의 생태대를 건설한다. 웨강아오의 생태계 보전 협력을 강화하고 공동으로

생태 환경 체계를 개선한다. 습지보전·복구를 강화하고 역내 국제 및 국가 중요습지를 전면적으로 보호하며 연해습지의 국제적 공동보호를 전개한다.

제2절 환경 보호와 관리 강화

주장하구구역의 수자원, 수환경 및 섭수사업 관리협력을 전개하고, 주장 동서양안의 오염을 중점적으로 관리하며 하천(해) 배출구 설치를 규범화하고 육원오염 배출 프로젝트, 섭수 프로젝트와 해안선, 갯벌관리를 강화한다. 해양자원 환경보호를 강화하고 해양오염물질 총량 통제제도와 해양환경 실시간 모니터링 시스템 구축에 박차를 가한다. 동강·서강·주삼각 수로망 지역의 오염물질 배출 총량을 통제하고 수질 기능을 보장하며 수질 기준치에 부합하도록 만든다. 동강·서강·북강 등 중요 강·하천 환경보전과 수생 생물자원 보양을 강화하고 선전강(深圳河) 등 중요 하천에 대한 체계적 관리를 강화하여 도시 하수처리 환경 통합 정비를 추진한다. 주장 삼각주 수망을 관통하고 전 지역 친환경 생태수망을 구축한다. 지역 대기오염 공동방어를 강화하고 더 엄격한 청정 운항 정책을 실시하며 다오염 물질의 협동 저장 배출을 실시한다. 오존 및 초미세먼지(PM2.5) 오염 방제를 총괄한다. 주삼각 9개 시의 공기 질 수치 관리를 실시한다. 위험폐기물 지역 협동 처리 능력 건설을 강화하고 국제적 이동 감독을 강화하며 고체 폐기물 무해화, 감량화, 자원화 수준을 높인다. 웨강아오의 토양 관리 복구기술 교류 및 협력을 전개한다. 오염된 토양 관리 및 복구 시범을 적극적으로 추진한다. 오염된 농경지 안전 이용을 강화하고 농업 면원(面源) 오염을 방지하며 농산물 품질 및 주거 환경 안전을 보장한다. 환경오염 「블랙리스트」 제도를 만들고 환경 신용평가, 정보 강제적 공표, 중징계 등 제도를 완비한다. 국민들이 관심을 가지는 환경 보호 역사 유류 문제를 힘써 해결한다.

제3절 녹색 저탄소 발전 패턴 혁신

온실가스 감축 잠재력을 발굴하고 기후변화에 능동적으로 적응하는 적극적인 조치를 취한다. 저탄소 발전 및 에너지절약 환경보호기술의 교류협력을 강화하고 청정 생산기술을 더욱 널리 보급한다. 저탄소 시범사업을 추진하고 탄소배출 제로 지역 시범사업을 실시한다. 저탄소 기술 개발에 박차를 가한다. 다원취의 그린 저탄소 발전 평가를 추진하고 탄소배출의 조기 달성하여 그린 발전 시범구를 조성한다. 제조업의 스마트 그린 발전을 촉진하고 선진적인 적절에너지절약 저탄소 친환경 기술로 전통 산업을 개조·향상시키고 녹색 산업 시스템 구축을 가속화한다. 에너지 생산과 소비 혁명을 추진하고 저탄소 청결, 안전하고 효율적인 에너지 시스템을 구축한다. 자원 전반의 절약과 재활용을 추진하고 국가 절수 행동을 실시하여 에너지 소비·자재 소비를 감소시키며, 생산 시스템과 생활 시스템의 순환 연결을 실현한다. 생산자 책임 연장 제도를 시행하여 생산 기업이 폐기 제품 회수 책임을 확실히 수행하도록 추진한다. 신형 서비스 업태를 육성 발전시키고 에너지 절약·환경 보호와 빅데이터, 인터넷, 물자 연결의 융합을 가속화한다. 녹색생활 캠페인을 광범위하게 전개하여 의식주·교통·여행 등에서 녹색 저탄소·문명·건강한 방식으로의 전환을 가속화한다. 도시 그린 웨이, 숲속 습지 산책로 등 공공 서행 시스템 구축을 강화하고 저탄소 교통을 장려한다. 탄소 보혜제 시범사업 경험을 널리 보급하고 웨강아오의 탄소 라벨 상호인증제 연구와 응용 시범을 추진한다.

〈 제8장 살기 좋고, 일하기 좋고, 놀기 좋은 양질의 생활권 건설 〉

인민 중심의 발전 사상을 견지하고 웨강아오 다원취의 교육·문화·관광·사회보장 등의 분야에서의 협력을 적극적으로 확장하고 질 좋은 공공 서비스와 살기 좋은 양질의 생활권을 함께 건설한다.

제1절 교육과 인재 고지 조성

교육 협력 발전을 촉진한다. 웨강아오 대학교의 협력을 지원하고 우세 학과·실험실·연구센터의 공동 건설을 장려한다. 웨강아오 대학교 연맹의 역할을 충분히 발휘하고 세 지역 대학의 상호 특정 교과 학점 인정, 교환학생 배정, 과학 연구 성과 공유 전환 등 협력 교류를 모색할 수 있도록 독려한다. 다완취에 국제 교육 시범단지를 조성하도록 지원하고 세계적으로 유명한 대학교와 특성화 대학을 유치하며, 세계 일류대학과 일류학과 건설을 추진한다. 홍콩과 마카오 청년들에게 대륙 학교에 입학할 권장하고 홍콩-마카오 주민 대륙 왕래 통행증(港澳居民來往內地通行證)을 소지하고 대륙을 왕래하는 학생에게는 대륙 학생들과 동일한 교통, 관광 입장권 등의 혜택을 실시한다. 웨강아오 직업교육의 학생 모집, 교육훈련, 교사·학생 교류, 기능 경진대회 등의 분야에서 협력을 추진하고 홍콩-마카오와 대륙의 협력으로 학교를 설립하는 방식을 혁신하며, 각종 직업교육 훈련기지 교류 협력을 지원하며, 공동으로 특화된 직업교육 단지를 건설한다. 마카오의 중국어·포르투갈어 이중 언어 인재 교육 기지 건설을 지원하고 마카오 관광 교육 훈련과 관광 발전 경험의 장점을 살려 웨강아오 다완취의 관광교육 양성 기지를 건설한다. 기초 교육 교류 협력을 강화하여 웨강아오 3지역의 초중고는 자매학교를 맺도록 장려하고 광둥성에 홍콩과 마카오의 자제 학교를 건설하거나 홍콩과 마카오의 어린이 학원을 설립하고 기숙 서비스를 제공한다. 세 지역의 유치원이 자매 유치원을 체결하는 방안을 연구하고 탐색한다. 홍콩과 마카오의 초중고교 교사, 유아 교사가 광둥에서 교사 자격을 취득하고 취직하는 방안도 연구·개방한다. 학교 건설을 강화하고 학위공급을 확대하며, 구역간 취업자의 이주 자녀 취학정책을 더욱 보완하고 취학전 교육·의무교육·고등학교 단계 교육의 평등을 추진해 조건에 맞는 자녀가 이주해와서 거주지에서 대학 입시를 치르게 할 수 있도록 한다. 주강 삼각주 9개 시에서 근무하며 조건에 맞는 홍콩·마카오 주민 자녀에게 대륙 주민과 똑같이 의무교육과 고등학교 단계 교육을 받을 수 있는 권리를 부여하도록 연구한다. 각급 각종 교육 인재 양성 교류를 지원한다.

인재고지(人才高地)를 건설한다. 주강 삼각주 9개 시가 홍콩과 마카오의 국제 고급 인재 유치 경험과 방법을 거울삼아 더욱 매력적인 인재 유치 환경을 조성하도록 지원한다. 더 적극적이고 개방적이며 효과적인 인재 유치 정책을 시행하도록 한다. 웨강아오 인재 협력 시범 지구 건설을 가속화한다. 기술 이민 등의 분야에서 먼저 시범을 보이고 외국의 창의적인 인재들이 과학기술형 기업을 설립할 때 국민 대우를 받는 시범 지역을 만든다. 다완취에 국가급 인적자원 서비스 산업단지를 조성하도록 지원한다. 부족한 인재 리스트 제도를 만들고 부족한 인재 수요를 정기적으로 발표하며 국제 인재 유치의 길을 넓힌다. 외국 국적의 수준높은 인재 인정 표준을 완비하고 인재 영구체류 신청의 시장화 통로를 원활하게 하여 외국 국적의 고차원 인재들이 중국에서 일하고 생활할 수 있도록 더욱 많은 편의를 제공한다. 글로벌 인재 양성 모델을 보완하고 인재 국제 교류 협력을 강화하며 직업 자격증 국제 상호 인정을 추진한다. 인재 격려 체제를 완비하고 인재 쌍방향 이동 체제를 건전하게 하며 인재의 지역간·업종간·체제간의 이동을 위해 편의를 제공하고 인재 활력을 충분히 살린다. 마카오가 혁신적인 인재와 전문 서비스 인력 도입의 강도를 높이도록 지원하고 인재 구조를 더욱 향상시킨다. 법정기구나 임용제 등의 형태로 고차원·국제화 인재를 대거 영입해 다완취 건설과 관리에 참여시키는 방안을 모색한다.

제2절 인문 완취 공동 건설

완취 지역의 인문 정신을 조성한다. 문화 자신감을 다지고 중화의 우수한 전통문화 전승 발전을 함께 추진하며 웨강아오가 서로 지리적으로 근접하고 문맥이 친하다는 장점을 살리고 서로 교차되는 중대한 문화유산 보존을 공동으로 전개한다. 각종 문화유산 전시, 전시 공연 활동을 함께 개최한다. 완취 내의 문물 고적, 세계문화 유산과 무형 문화재를 잘 보호·선전·활용한다. 광둥 오페라(粵劇, 粵劇), 용배(龍舟), 무술(武術) 등으로 대표되는 영남문화 선양을 지원하여 독특한 문화매력을 보여준다. 다완취의 문화 소프트파

위 실력을 증강하고 주민의 문화적 소양과 사회문명의 수준을 한층 더 향상시키며 함께 완취의 인문정신 함의를 조성하고 풍부하게 만든다. 중화의 우수한 전통문화의 정수를 받아들여 청렴하고 근면하고 책임을 다하는 청렴한 문화를 대대적으로 장려하고 청렴을 숭상하는 사회 분위기를 형성하며 선(善)을 지향하는 깨끗한 기운을 함께 유지하며, 친하면서도 청렴한 정경관계를 구축하고 청렴의 풍습화를 추진한다.

문화의 번영을 함께 추진한다. 다완취 내 공공 문화서비스체계와 문화 창의산업 체계를 정비하고 문화인재를 육성하며 문화 정품을 조성하고 문화시장을 활성화하며 주민의 문화생활을 풍부하게 한다. 다완취 신문출판 방송 영상산업 발전을 추진한다. 국가 음악산업기지 건설을 강화하고 음악 산업 발전을 추진한다. 다완취의 예술원단, 연예학교 등 기관의 교류를 강화하고 박물관 협력 기획을 지원하며 예술원단의 다완취 내 국제 공연에 편의를 제공한다. 홍콩 고궁문화박물관, 서구룡 문화구 희곡센터 등 중점 문화사업의 신축을 지원해 중국과 서양이 만나는 홍콩의 도시문화의 매력을 높인다. 홍콩이 국제영상전시회, 홍콩도서전, 디자인비즈니스 위크 등 국제적 영향력을 가진 행사를 통해 창의적인 인재들을 모아 창의적인 도시로서 입지를 다지도록 지원한다. 선전에 세계 첨단 창의 디자인 자원을 도입하도록 지원하며 패션 문화 산업을 대대적으로 발전시킨다. 홍콩·마카오·광저우·포산(순덕)의 특색 음식문화 선양을 지원하고 세계 음식 수도를 함께 건설한다. 다완취의 스포츠 사업과 스포츠 산업 발전을 공동으로 추진하여 국제적이고 지역적인 브랜드 대회를 공동으로 건설한다. 말 운동 및 관련 산업 발전을 추진하고 홍콩과 대륙의 말·사료·수약·생물 제품 등 출입국 검사 검역과 통관 등의 협력을 강화한다.

웨이강아오의 청소년 교류를 강화한다. 「웨이강아오 청년 문화 여행」, 홍콩 「청년 대륙 교류 지원 계획」, 마카오 「천인 계획」 등의 중점 프로젝트 실행을 지원하며 다완취의 청소년 교류 협력을 촉진한다. 다완취에서는 청년들에게 창업·취업·인턴·자원봉사 등의 기회를 제공하고 청년 교류·융합을 촉진하며 홍콩·마카오 청년들이 국가에 융합되고 국가 건설에 참여하도록 지원한다. 대륙과 홍콩·마카오 청소년의 애국 교육을 강화하고 헌법과 기본법, 국가 역사, 민족 문화의 교육 홍보를 강화한다. 청소년 연수 관광 협력을 전개하여 공동으로 과학관광 시범 기지를 건설한다. 다완취의 청년 정상 포럼 개최를 장려한다.

중외 문화 교류와 상호 참고를 촉진한다. 동서양의 오랜 교류와 공존 등 다완취가 가진 종합적 강점을 살리고 중화문화와 다른 문화의 교류협력을 촉진하며 인문교류 방식을 혁신하고 문화교류 내용을 풍부하게 하고 문화교류 수준을 높인다. 광저우에 영남문화센터와 대외문화 교류 문호 건설을 지원하고 영남문화의 영향력과 파급력을 확대한다. 중산시에 손중산 문화 자원 발현 및 선양을 지원한다. 장면에 화교 화인 문화 교류 협력의 중요한 플랫폼 건설을 지원한다. 마카오가 가진 동·서양의 다문화 교류의 장기적 공존 특색을 살려 문화산업과 문화관광 발전을 가속화하고 중국과 포르투갈이 국가문화교류센터를 건설할 수 있도록 지원한다. 홍콩이 동서양 문화 교류의 장 역할을 하도록 독려하고 중화의 우수한 전통문화를 널리 알린다.

제3절 레저 완취 구축

다완취의 관광 발전을 추진한다. 다완취의 특색있는 강점 및 홍콩의 국제적 위상에 의거하여 문화역사, 레저휴가, 보양보건, 크루즈 요트 등 다원적인 관광 상품 체계를 구축하고 웨이강아오 여행의 명품 노선을 풍부하게 하며, 고속철도 관광 상품을 개발하여 웨이강아오 다완취의 세계적인 관광지를 건설한다. 주강 삼각주 지역의 「144시간 국경통과 비자면제(過境免簽)」 정책을 최적화하여 외국인들의 다완취 지역 여행을 편리하게 만든다. 홍콩이 국제 도시 관광 허브가 되도록 지원하며 다원적 관광 플랫폼을 건설한다. 마카오에 세계관광레저센터 건설을 지원하고 마카오에 다완취 도시 관광 협력 연맹을 설립하며 웨이강아오 지역 관광자원 공유를 추진한다. 다완취 관광 브랜드 구축, 창의적인 관광 상품 개발, 관광객 시장 공동 확대, 관광 레저 수준의 업그레이드를 추진한다. 홍콩·광저우·선전 국제 크루즈항 건설을 순차적으로 추진한다. 국제선 노선을 더욱 늘리고 크루즈선·요트 및 여객 출입국 절차 간소화를 모색한다. 대륙 크루즈 여

객의 신분증 요구사항을 단계적으로 간소화 및 완화하고 본토 크루즈 여객의 통과 방식으로 홍콩에서 모든 크루즈 선박 일정에 참여할 수 있는 방안을 연구하고 탐색한다. 웨강아오 요트 자유여행의 효율적 실시를 추진하고 소프트웨어와 하드웨어 시설 보강을 가속화하고 고급 관광 프로그램을 공동 개발한다. 적절한 지역에 국제 요트 관광 자유항 건설을 모색한다. 마카오가 인근 도시와 국제 요트 관광을 모색하도록 지원하고 국경을 초월한 관광 상품을 함께 개발하며 국제 크루즈 시장을 육성한다. 주강 삼각주 도시의 국가 전역 관광 시범 지구 건설을 지원한다. 해안 관광업의 수준높은 발전을 촉진하고 「해양-섬-해안」의 입체적 관광 개발을 가속화하며 해안 관광 인프라 및 공공 서비스 체계를 완비한다. 관광 등 서비스업 중심의 섬 개발 방식을 모색한다. 차오저우(潮州)에서 전장(湛江)까지 관통해 홍콩과 마카오로 이어지는 해안 경관도로를 건설하고 홍콩과 마카오를 연결하는 해안 관광의 발전 축을 형성하여 해안 특색의 마을을 건설한다. 마카오와 인접 도시, 섬의 여행 루트를 탐색하여 개통한다. 홍콩-선전-후이저우-산웨이(汕尾)의 해상 관광 루트도 모색한다.

4절 취업 창업 공간 확장

지역 공공취업서비스 체계를 정비하고 공공 고용 종합서비스 플랫폼을 건설하며 홍콩·마카오 주민, 특히 중국본토 학교를 졸업한 홍콩·마카오 학생들의 주강 삼각주 9개 시 취업생활에 도움이 되도록 정책적 조치를 보완하고 홍콩·마카오 주민의 취업·창업 공간을 넓힌다. 홍콩·마카오 주민 중 중국 시민에게 법에 따라 본토의 국유 기업 및 비영리 사업 단위의 직무를 맡기도록 권장하고 홍콩·마카오 주민 중 중국 시민에게 법에 따라 중국본토 공무원에 응시하는 방안을 연구·추진한다. 선전 첸하이, 광저우 난사, 주하이 형진에 홍콩·마카오 창업·취업 시험구를 설립하고 시험구 내의 건축 및 관련 공사 자문 등 홍콩·마카오의 상응 자격을 취득한 기업과 전문가가 본토 시장을 위해 직접 서비스를 제공할 수 있게 하고 점차 더 많은 시범 사업과 개방 조치를 제시한다. 홍콩·마카오 청년 및 중소기업의 본토 발전을 지원하며 조건에 맞는 홍콩·마카오 창업자를 현지 창업수당 지원 대상에 포함시키고, 홍콩청년 창신창업기지, 첸하이 선전-홍콩 청년몽 공장, 난사 광둥-홍콩-마카오(국제)청년창신공장, 중산 광둥-홍콩-마카오 청년창신창업작 플랫폼, 중국(장먼) 화교화인 창신산업 집적구, 동관 송산호(생태원) 홍콩-마카오 청년창신창업기지, 후이저우 홍콩-마카오 청년창업기지 등 홍콩·마카오 청년 창업·취업 기지의 건설을 적극적으로 추진한다. 「광둥-홍콩 여름실습계획」, 「광둥-마카오 여름실습계획」, 「마카오 청년이 선전에 와서 실습하고 취업하는 프로젝트」 등을 실시하여 홍콩과 마카오 청년들의 광둥성 인턴 취업을 장려한다. 홍콩에 대해 「청년 발전기금」 등을 통해 홍콩 청년의 다완취 창업·창업을 지원한다. 마카오의 중국과 포르투갈어권 국가 청년 창신·창업교류센터 건설을 지원한다. 웨강, 웨아오의 노동감시 협력회의, 법집행학원 등을 지원한다.

5절 건강 완취 건설

의료 위생 협력을 밀접하게 한다. 양질의 의료위생자원의 긴밀한 협력을 추진하여 홍콩과 마카오의 의료 위생서비스 제공 주체가 주강 삼각주 9개 시에 규정에 따라 독자, 합자 또는 협력 등의 방식으로 의료기관을 설치하고 지역 의료연합체와 지역 의료센터를 발전시키도록 지원한다. 중산시가 바이오 의료 과학기술의 혁신을 추진하도록 지원한다. 중의약 분야의 협력을 심화하여 마카오와 홍콩이 각각 중약의 품질 연구 국가 중점 실험실 파트너십 실험실과 홍콩특별행정구 정부의 중약 검사 센터의 우위를 발휘하고 대륙 과학 연구 기관과 공동으로 국제 승인된 중의약 제품의 품질 표준을 수립하도록 하며 중의약의 표준화, 국제화를 추진한다. 광둥-마카오가 협력하여 중의약 과학 기술 산업단지의 중의약 제품 해외등록 공공서비스 플랫폼 건설을 지원하며 건강산업을 발전시키고 양질의 의료 보건 서비스를 제공하며 중의약 해외발전을 촉진한다. 의료 위생 인재 연합 양성과 교류를 강화하고 전염병 연합 진료를 전개하며 홍콩과

마카오 의료진에게 주강 삼각주 9개 시에서 학술교류와 개인 의료진의 단기 개업을 장려한다. 긴급 환자가 아닌 경우 육로 이동 서비스를 제공하고 지정 공립 병원에서 국경간 이동 협력 시범사업을 모색한다. 긴급 의료 구조 연동 체제를 완비하고 건강 도시, 건강 마을 건설을 추진한다.

식품·식용 농산품의 안전 협력을 강화한다. 홍콩과 마카오, 본토 간에 식품 원산지의 소급 제도를 완비하고 다완취의 식품 안전 감독 정보화 수준을 높인다. 웨강아오의 식품 안전 협력을 강화하고 지역의 식품 안전 보장 수준을 제고하며 식품안전 정보 통보 사건 조사와 식품안전 사고 응급 연동 시스템을 구축하고 식품 안전 위험 교류 및 정보 발표 제도를 수립한다. 중국본토가 홍콩과 마카오에 공급하는 식품의 안전을 보장하고 홍콩과 마카오가 광둥 수출 식품 농산물 품질 안전 시범구 및 「신용농장」 건설에 참여하도록 지원하며 높은 수준으로 후이저우 웨강아오 녹색 농산물 생산 공급기지, 자오칭(회집) 녹색 농·부산물 허브기지를 건설한다.

제6절 사회 보장과 사회 관리 협력 촉진

사회 보장 협력을 추진한다. 광둥성에서 일과 생활을 하는 홍콩·마카오 주민들은 교육·의료·노후·주택·교통 등 민생에서 본토 주민과 동등한 대우를 받도록 추진한다. 국경을 넘는 공공서비스와 사회보장의 연결을 강화하고 마카오 사회보험의 다완취 내의 국경간 사용을 모색하며 홍콩 연장자의 사회보장 조치의 휴대성을 높인다. 웨강아오에 국경을 초월하는 사회 구조 정보 체계를 건설하도록 연구하고 사회복지·자선사업 협력을 전개한다. 웨강아오가 본토 사회복지업체와 협력 강화하도록 독려한다. 사회 사업 분야의 직업 자격 상호 인정을 추진한다. 웨강아오 사회복지사(社工)의 전문 교육 교류 강화 등을 장려한다. 노후 서비스 협력을 심화시키고 홍콩·마카오 투자자들이 주강 삼각주 9개 시에 규정에 따라 독자, 합자 또는 합작 등의 방식으로 노후 등 사회 서비스 기구를 설립하도록 지원하며 홍콩·마카오 주민들이 광둥에서 노후를 보낼 수 있는 편리한 조건을 조성한다. 의료와 노후의 결합을 추진하여 지역 건강 노후 시범 기지를 건설한다.

사회 통치 협력을 심화시킨다. 법에 따른 행정을 심도 있게 추진하고 다완취의 청렴한 정치 체제와의 시너지를 강화하며 양질의 고효율 청렴 정부를 만들어 정부의 서비스 효율과 대중적 성취감을 높인다. 주강 삼각주 9개 시 중에서 홍콩·마카오 주민이 많이 거주하는 곳에는 지역사회 통합 서비스 기능을 맞춤형으로 확장해 홍콩·마카오 주민들에게 즉각적이고 효율적이며 편리한 사회 서비스를 제공한다. 헌법과 기본법에 따라 엄격하게 일처리를 하며 각자의 관할권을 존중하는 바탕 위에서 웨강아오의 사법 협력을 강화한다. 사회 치안 관리 연동 체제를 구축하고 갈등·분쟁 감시 경보 및 사건 응급 처치 협력을 강화하며 밀입국 행위를 공동으로 단속하고 국경을 넘는 범죄 활동을 더욱 강력하게 단속하며 전통과 비전통적 안보 위협에 총괄적으로 대응한다. 돌발 사태에 대한 응급처치 체제를 보완하고 웨강아오의 응급 조정 플랫폼을 구축하며 사고 재난, 자연 재해, 공공 위생 사건, 공공 안전 사건 등 중대한 돌발 상황에 대한 응급 처치 방안을 연합으로 제정한다. 응급 훈련을 비정기적으로 실시하여 비상 협력 능력을 높인다.

〈 제9장 긴밀한 협력으로 「일대일로」 함께 건설 〉

웨강아오 협력을 심화하고 주강 삼각주 9개 시의 투자 및 경영 환경을 더욱 최적화하며 다완 취의 시장 일체화 수준을 제고하고 높은 국제적 표준 시장규칙 체계와 전면적으로 연결하며 개방형 경제 신체제를 구축하고 전방위적 개방구조를 형성하고 국제경제 무역협력의 새로운 우위를 공동으로 창조하며 일대일로 건설에 힘있는 버팀목을 제공한다.

제1절 글로벌 경쟁력을 갖춘 상업 환경 조성

홍콩·마카오가 오픈 플랫폼의 시범적 역할을 수행하고 주강 삼각주 9개 시가 높은 국제적 표준 투자와 무역 규칙에 상응하는 제도 규칙을 조속히 수립하도록 지지하며 자원 배치에서 시장의 결정적 역할을 발휘하고 행정 개입을 줄이고 시장 종합 감독을 강화하며, 안정적이고 공평하며 투명하며 예상가능한 일류 경영 환경을 형성한다. 정부 직능의 전환을 가속화하고 외국 자본에 대한 허가 전 국민 대우와 네거티브 리스트 관리 모델을 정비하고 비즈니스 제도 개혁을 심화하며 사중·사후(事中事後) 감독을 강화한다. 웨강아오의 사법교류와 협력을 강화하고 다원화 분쟁해결 체제를 구축하며 웨강아오 단원취 건설에 양질의 효율적이고 편리한 사법서비스와 보장을 제공한다. 법치화된 비즈니스 환경을 조성하는 데 주력한다.

국제 비즈니스 분쟁 해결 체제를 완비하고 국제 중재 센터를 건설하며 웨강아오 중재 및 조정기구의 교류·협력을 지원하고 웨강아오 경제무역을 위해 중재 및 조정 서비스를 제공한다. 「인터넷+정부 서비스」 모델을 혁신하여 분산, 독립적인 정부 정보 시스템의 통합을 가속화하고 「정보의 외판점」을 타파하여 행정 서비스의 효율성을 높인다. 요건을 갖춘 업종의 서비스 관리 기능을 사회조직에 적절히 맡기는 방안을 탐색하고 업종 협회의 법인 관리 구조를 건설하고 완비한다. 기술 표준 제정, 업계 질서 규범, 국제시장 개척, 무역 마찰 대응 등 업종협회의 적극적인 역할을 충분히 발휘한다. 주강 삼각주 9개 시의 사회신용 체계 구축을 가속화하고 홍콩과 마카오의 신용 건설 경험을 살려 지역 내 기업 연동에 대한 신용 인센티브와 실신 징계 조치를 법에 따라 실시하는 방안을 탐구한다.

제2절 시장 일체화 수준 향상

투자 편의화를 추진한다. 중국본토와 홍콩, 마카오 CEPA 계열 협의를 이행하고 홍콩과 마카오의 금융, 교육, 법률 및 분쟁 해결, 운항, 물류, 철도 운송, 전기통신, 증의약, 건축 및 관련 공사 등의 분야에 대해 특별 개방 조치를 실시하도록 추진하며 홍콩과 마카오 투자자에 대한 자질 요구, 지분 비율, 업계 진입 제한 등의 제한 완화를 추진하고 광둥에서 홍콩과 마카오 투자자와 관련 종사자를 위한 원스톱 서비스를 제공하며 CEPA 하에서 홍콩과 마카오에 대한 개방 조치를 더욱 잘 이행하도록 하고 투자 편의화 수준을 높인다. CEPA 틀에서 추가 개방 조치를 연구하여 홍콩과 마카오 전문가와 기업이 본토의 더 많은 분야에서 투자와 비즈니스시 국민 대우를 받을 수 있도록 한다.

무역의 자유화를 추진한다. 국제무역 단일 창구 건설을 가속화하고 항구 감독 부서 간 정보 교환, 감독 상호 인정, 법 집행 공조를 추진한다. 관련 관리 조치의 최적화를 연구하여 홍콩과 마카오 기업의 내륙 시장 확장을 더욱 편리하게 한다. 광주 난사(南沙)의 세계 수출입 상품 품질 소급 센터 건설을 지원한다. 시장 구매 무역 방식의 시범 사업을 빠르게 추진하고, 중국 본토와 홍콩, 마카오 CEPA 서비스 무역 협의를 실행하고 규제 조건을 더욱 줄이며 내륙과 홍콩, 마카오의 서비스 무역 자유화 수준을 끊임없이 높인다. 국제적으로 연계된 서비스업 표준화 체계 제정을 차질없이 추진하고 웨강아오의 서비스 무역과 관련한 인재 양성, 자격 상호 인정, 표준 제정 등에서의 협력을 강화한다. 본토와 홍콩, 마카오의 전문 자격 상호 인정 범위를 넓히고 「한번의 시험으로 세 가지 인증(一試三證)」(한 번의 시험으로 국가 직업 자격 인증, 홍콩·마카오 인증 및 국제 인증을 받을 수 있음)의 범위를 넓히며 본토·홍콩·마카오 인원이 국경을 넘어 편리하게 업무를 집행할 수 있도록 촉진한다.

인원과 화물 왕래의 편리화를 촉진한다. 전자화, 정보화 등을 통해 홍콩, 마카오 주민들이 대륙에 왕래하는 통행증의 사용 편의화 수준을 지속적으로 높인다. 주강 삼각주 9개 시의 조건에 부합하는 사람들이 홍콩과 마카오를 방문해 비즈니스, 과학 연구, 전문 서비스 등을 할 수 있도록 더욱 편리한 비자 절차를 제공하도록 연구한다. 웨강아오 내 외국인 통행 편의 정책과 관리 조치 최적화를 포괄적으로 검토한다. 본토와 홍콩·마카오 항구 부서의 협력을 강화하고 항구 기능을 확장하고 보완하며 웨강아오 항구에서 더

욱 편리한 통관 모델을 실시하도록 법에 따라 추진한다. 조건이 되는 경우에 주요 육로 항구는 여행객의 출입국 자동 검사 통로를 늘리는 방안을 연구하고 홍콩·마카오와 본토 주민의 왕래를 더욱 편리하게 만든다. 홍콩과 마카오, 본토 차량의 통행 정책과 관련 교통 관리 조치를 검토해서 제정한다. 교통 물류의 발전을 촉진한다. 마카오 번호판을 가진 승용차의 형진(橫琴) 출입 편의를 보완해 마카오 번호판 승용차의 중국 내 운행을 확대한다. 홍콩 번호판 승용차의 중국 본토 진입 및 운행 시책을 연구하고 제정한다. 광둥-홍콩, 광둥-마카오 2개 지역의 번호판을 가진 자동차에 대한 관리 정책 조치를 완비하고 두 지역의 번호판을 가진 승용차가 다양한 항구를 통해 입경을 할 수 있도록 한다.

3절 대외개방 함께 확대

일대일로 중요한 버팀목을 건설한다. 웨강아오의 협력 강화를 지원하며 일대일로 건설에 공동으로 참여하도록 한다. 관련 국가 및 지역 인프라 건설의 상호 교류, 경제 무역 협력 및 인문 교류를 심화하고, 홍콩·마카오의 일대일로 전면 참여와 건설을 지원하는 안배를 체결하고 실시한다. 장기간의 조정 체제를 구축하고 중점 임무를 실행하도록 추진한다. 홍콩의 글로벌 역외 위안화 사업 허브 위상을 강화하고 마카오가 적절한 방식으로 아시아인프라투자은행 등과 협력하도록 지원한다. 홍콩이 일대일로 건설 프로젝트 투자와 상업적 분쟁을 해결하는 서비스 센터가 되도록 지원한다. 홍콩·마카오에서 일대일로 건설 관련 각종 포럼이나 박람회가 개최되도록 지원하며 홍콩과 마카오가 일대일로 건설에 공동으로 참여하는 플랫폼을 만든다.

국제 경제 협력에 전면적으로 참여한다. 홍콩·마카오의 해외 비즈니스 네트워크와 해외 운영 경험 등의 강점을 기초로 하여 다완취 기업들이 함께 뻗어나가도록 추진하고 국제 생산능력 협력에서 중요한 선도적 역할을 할 수 있도록 한다.

다완취 건설에는 화교·화인의 적극적인 참여를 인도하고 화인, 화교, 귀국 교포와 가족, 홍콩·마카오 주민들의 유대 역할을 적극 발휘해 관련 국가·지역과의 인문 교류를 증진시킨다. 세계 주요 경제체와의 연계를 강화해 선진국의 제조업, 현대 서비스업, 전략적 신흥산업 투자를 유치하고 다국적기업 본사와 국제기구 본부를 다완취에 유치한다. 국제 선진 기술, 관리 경험, 높은 인재의 도입 속도를 높이고 다국적기업이 다완취 내에 글로벌 연구개발 센터, 실험실, 개방형 혁신 플랫폼을 설립하도록 지원하며 다완취의 세계 자원에 대한 배치 능력을 제고한다. 웨강아오 항구의 국제 협력을 강화하여 관련 국가와 공동으로 항구 산업 단지를 건설하고 지역 항구 연맹을 건설한다. 홍콩·마카오가 국가의 대외개방에서 지니는 특수한 지위와 역할을 충분히 발휘하여 법에 따라 「중국 홍콩」, 「중국 마카오」의 이름으로 또는 기타 적당한 형식으로 대외적으로 자유무역협정을 체결하고 관련 국제기구에 참가하도록 지지한다. 홍콩이 아시아인프라투자은행의 운영에 적극적 역할을 하도록 지원하며 마카오가 조건에 부합하는 경우에 아시아인프라투자은행에 가입하도록 지지하며 실크로드기금 및 관련 금융기관이 홍콩·마카오에 지점을 설치하는 것을 지지한다.

국제 시장을 함께 개척한다. 홍콩과 마카오의 광범한 대외 무역 연계성을 충분히 발휘하여 웨강아오가 함께 국제 발전의 공간을 넓히는 새로운 모델을 모색한다. 웨강아오 3개 지역의 기업이 녹지 투자, 다국적 인수합병 및 공동 산업 단지 조성 등을 함께 전개하도록 독려한다. 홍콩과 마카오 기업이 역외 경제무역 협력지구와의 접계를 지원하고, 국제시장을 공동 개척하고 다완취의 제품·설비·기술·표준·검사 인증·관리 서비스 등이 함께 세계에 나갈 수 있도록 한다. 홍콩과 마카오는 재무, 설계, 법률 및 분쟁 해결, 관리 컨설팅, 프로젝트 기획, 인재 양성, 해운 서비스, 건축 및 관련 프로젝트 등에서 국제화 전문 서비스의 강점을 발휘하며 국제 서비스 네트워크를 확장하고 최적화해 기업에 컨설팅과 정보 지원을 제공한다. 홍콩 국제금융의 중심지 역할을 발휘하여 중국 본토 기업들이 국제적으로 나갈 수 있도록 투자·융자와 컨설팅 등을 제공한다. 본토 기업이 홍콩에 자본 운영 센터 및 기업 재무 자금 센터를 설립하여 융자, 재무관리

등의 업무를 전개하고 리스크 관리 수준을 향상시키도록 뒷받침한다. 홍콩과 포산이 역외 무역 협작을 전개하는 것을 지원하고 일대일로의 공용 프로젝트 뱅크 설치를 지원한다. 본토와 홍콩, 마카오의 해외 주재 기구와의 정보 교류를 강화하고 공동으로 투자 무역 환경 소개와 프로젝트 서비스를 전개하며 세 지역이 공동으로 도입과 해외 진출 사업을 전개한다. 마카오와 포르투갈어 국가의 연계 우위를 살려 중국과 포르투갈어 국가 간 무역협력 서비스 플랫폼에 의거하고 중국-포르투갈어 국가 경제무역협력 포럼(마카오)을 잘 개최하여 중국과 포르투갈 협력 발전의 작용을 발휘하고 본토·홍콩·마카오 기업과 포르투갈어 국가의 무역투자, 산업 및 지역협력, 인문 및 과학기술 교류 등의 활동을 위해 금융, 법률, 정보 등의 전문 서비스를 제공한다. 포르투갈어 국가와 기타 지역의 시장을 공동으로 개척한다.

〈 제10장 웨강아오 협력 플랫폼 공동 건설 〉

선전 첸하이, 광저우 난사, 주하이 형진 등 중대한 플랫폼 개발에 박차를 가하고 개혁 심화와 개방 확대, 협력 추진 속의 시범적 역할을 충분히 수행하며 홍콩과 마카오의 발전 공간을 넓히고 공공 서비스 협력 공유를 촉진하며 웨강아오의 전면적 협력을 이끌어낸다.

제1절 선전 첸하이 선강 현대화 서비스업 협력 구역 기능 최적화

첸하이의 협력 발전 엔진 역할을 강화한다. 첸하이 선강 현대서비스업 협력구역의 종합 발전 계획을 적절한 시기에 수정보완하고 첸하이 발전 공간을 더욱 넓히는 방안을 연구하며 신규 범위 내에서 첸하이 관련 지원 정책을 실시한다. 홍콩과 연동해 개방형, 혁신형 산업 시스템을 구축하고 글로벌 가치 사슬의 고급 단계를 향해 박차를 가한다. 금융개방 혁신을 추진하면서 역외 계정(OSA) 기능을 확대하고 상하이 자유무역협정(FTA) 체제를 참고하여 자본 프로그램 전환의 유효한 경로를 모색한다. 홍콩거래소 첸하이 연합거래센터가 국내외 고객을 위한 대규모 상품 현물거래 플랫폼을 구축하도록 지원해 실물경제 서비스를 제공하는 새로운 모델을 모색한다. 선강의 녹색 금융과 금융 과학 기술의 협력을 강화한다. 국경을 초월하는 경제 무역 협력 네트워크 서비스 플랫폼을 건설하여 기업이 국제 시장을 개척하도록 돕는다. 신형 국제 무역 센터를 건설하고 역외 무역을 발전시켜 상품권 인도지를 만든다. 국제 프리미엄 운항 서비스 센터를 건설하고 운항 금융 등 현대 항공 서비스업을 발전시킨다. 역외 창신-창업 플랫폼을 건설하고 과학기술기업의 지역 내 등록과 국제적 경영을 허용한다. 조건에 부합하는 세관 특별 감독 구역에서 보세 연구개발 업무의 전개를 지원하고 국제 문화 창의 기지를 건설하고 선강 문화 창의 협력의 새로운 모델을 모색한다.

법률 사무의 협력을 강화한다. 경제 특구 입법권을 합리적으로 운용하고 개방형 경제발전에 맞는 법체계 구축을 가속화하며 선강의 사법협력 교류를 강화한다. 법률 서비스업 발전을 가속화하고 법률서비스 기구가 일대일로 건설과 본토 기업의 해외 진출을 위해 서비스를 제공하도록 독려하고 지지한다. 웨강아오 협력 법률사무소의 시범 운영을 심화시키고 홍콩과 마카오 변호사가 주강 삼각주 9개 시에서의 업무 자질과 업무 범위 문제를 연구하며 다원화된 분쟁해결 체제를 구축하고 홍콩과 연계하여 국제법률서비스센터와 국제 비즈니스 분쟁해결센터를 건설한다. 엄격한 지식재산권 보호를 실행하고 지식재산권 행정 보호를 강화하며 지식재산권 법정의 역할을 더욱 잘 수행한다.

국제화 도시의 새로운 중심지를 건설한다. 선전 첸하이에 항구 설치를 뒷받침하고 홍콩 인프라와 효율적인 연계를 강화하는 방안을 연구한다. 홍콩의 건설 모델의 시행 범위를 확대하여 홍콩 건축 및 관련 공정 업계에 대한 개방 조치를 더 많이 내놓는다. 홍콩의 경험을 거울삼아 도시건설과 경영관리 수준을 높이고 국제 일류 산립도시를 건설하며 지속 가능한 녹색 스마트 생태도시를 조성한다. 국내외 고급 교육·의료 자원을 도입해 국제화 고품질의 사회 서비스를 제공하며 국제금융기구가 선전 첸하이에 지점을 설립하도록

록 지원한다.

제2절 광저우 난사 웨강아오 전면 협력 시범 지구 건설

홍콩·마카오와 함께 높은 수준의 대외 문호를 건설한다. 국가급 신구(新區)와 FTA 시험구역의 이점을 살리고 홍콩·마카오와 전면 협력을 강화하며 다완취의 국제 운항, 금융, 과학기술 혁신 기능의 적재구역 건설을 가속화함으로써 높은 수준의 대외 개방 관문으로 성장시킨다. 광저우 난사 신규 건설 부지 규모를 합리적이고 총괄적으로 해결한다. 도시 배치와 공간 구조를 최적화하고 주변 지역과의 도시계획, 종합 교통, 공공 서비스 시설 등의 일체화 연결을 강화해 '반시간 교통권'을 구축한다. 광저우 난사와 홍콩·마카오의 협력으로 중국 기업이 해외 진출 종합서비스기지와 국제교류 플랫폼을 건설하고 중국 남방의 중요한 대외개방 창구를 건설하도록 지원한다.

혁신 발전 시범 구역을 함께 건설한다. 웨강아오의 연합 과학기술 혁신을 강화하고 공동으로 광저우 난사를 화난(華南) 과학기술 혁신의 고지로 조성하며 차세대 정보기술·인공지능·생명건강·해양과학기술·신소재 등 과학기술 선진분야를 적극 배치한다. 플랫폼 경제, 공유경제, 체험경제 등 새로운 업종을 육성한다. 웨강아오 세 개의 지역이 공동 건설과 공유 원칙에 따라 광저우 난사에 광둥-홍콩 산업 고도협력단지를 건설하도록 지지한다. 광둥-홍콩이 협력하는 포르투갈어 산업단지의 건설을 탐색하고 함께 단지 기획, 건설, 개발 등 중대한 사항을 추진한다. 본토 관할권과 법률의 틀 하에 높은 표준의 국제화 시장화, 법치화 환경을 조성한다. 홍콩, 마카오와 연계되는 공공 서비스와 사회 관리 환경을 제공한다. 홍콩과 마카오 산업의 전환, 업그레이드와 주민들의 취업 생활에 새로운 공간을 제공한다.

금융 서비스의 중요한 플랫폼을 건설한다. 금융이 실물경제를 위해 서비스를 제공한다는 기본을 강화하고 운항금융, 과학기술금융, 항공기·선박임대 등 특화금융을 발전시키는 데 주력한다. 홍콩·마카오 금융기관의 협력을 지원하고, 규정대로 역외 금융을 공동 발전시키고 국제 운항보험 등 혁신적인 보험요소 거래 플랫폼을 모색한다. 광둥성 자유무역협정(FTA) 시험지구 내에 웨강아오 다완취 국제상업은행을 설립하고 다완취의 건설과 발전을 위해 서비스를 제공하는 방안을 탐색한다. 웨강아오 다완취의 발전에 적합한 계좌관리 시스템을 모색하고 국경을 넘는 자금관리, 위안화 국제적 사용, 자본금 교환 가능 등을 우선적으로 시험해 국경을 넘는 무역, 투융자 결제의 편의화를 추진한다.

양질의 생활권을 만든다. 높은 기준으로 광저우 난사 도시 기획 건설을 추진하고, 생태 핵심 경쟁력을 강화하고 영남문화·수향문화·해양문화 특색을 드러내고 국제화 도시를 건설한다. 인재발전을 위한 정책과 체계를 적극 모색하고 글로벌 인재특구 창설에 속도를 낸다. 사회 서비스 수준을 향상시키고 구내 주민에게 더욱 많은 편리함을 제공한다.

제3절 주하이 형친 웨강아오 심층 협력 시범 추진

웨강아오 심층협력 시범구역을 건설한다. 마카오에 맞추어 세계 관광 레저센터를 건설하고 주하이 형친 국제 레저 관광섬을 수준급으로 건설하며 관광객들의 형친과 마카오 왕래 편의를 총체적으로 연구하고 마카오 여행 종사자들이 형친에 와서 서비스를 제공할 수 있도록 한다. 형친과 주하이 보세구역, 홍완(洪灣)구역을 연계 발전시켜 웨강아오 물류단지를 조성할 수 있도록 지원한다. 형친 마카오 청년 창업 밸리와 광둥-마카오 협력 산업 단지 등 중대한 협력 프로젝트 건설에 박차를 가한다. 광둥-마카오 정보항을 검토하고 건설하고, 광둥-마카오 협력으로 중의약과학기술 산업단지 발전을 지원하며 국가 중의약 현대화 과학기술 산업 혁신 연맹과의 협력 강화를 모색하고 관련 법규에 부합하는 범위 내에서 단지 내 기업의 신약 개발과 허가를 위해 지도를 제공한다. 요건에 맞는 홍콩과 마카오, 외국 의료진이 직접 형친에서 업무를 수행할 수 있도록 모색한다.

민생협력을 강화한다. 주하이와 마카오가 형친에 노후, 주거, 교육, 의료 등의 기능을 아우르는 종합민생 프로그램을 협력 건설하도록 지원하고 마카오 의료체계 및 사회보험의 직접적 적용, 그리고 본 프로젝트까지 확장할 수 있도록 모색한다. 형친 도시계획 건설의 기본 요구에 부합하는 경우에 마카오의 계획 및 공사 감독 체제를 실행하도록 모색한다. 마카오의 전문가와 기업이 민생 프로젝트 개발과 관리에 참여한다. 마카오 주민들이 형친에서 진료를 받을 수 있도록 보장하는 의료기금 설립을 검토하고 설립한다. 형친에 마카오의 자녀 학교를 설립하는 방안을 검토한다.

대외 개방 협력을 강화한다. 형친이 마카오와 공동으로 중국-라틴아메리카 경제무역 협력 플랫폼을 만드는 데 대해 지원한다. 중국본토가 일대일로 관련 국가 및 지역과의 국제 무역 통로를 건설하도록 지원하며 국경을 초월한 인도, 역외소비, 자연인 이동, 상업 존재 등의 서비스 무역 모델의 혁신을 추진한다. 마카오의 초국경적 전자상거래 산업의 발전을 위해 형친이 버팀목을 제공하도록 지원하고, 포르투갈어 국가 제품이 마카오를 거쳐 본토 시장으로 더욱 편리하게 진출할 수 있도록 추진한다. 외국인 비자 체류 증명 발급 권한을 형친에 부여하는 방안을 검토한다.

제4절 특화 협력 플랫폼 발전

주강 삼각주 9개 시의 장점을 살려 홍콩과 마카오의 각종 협력단지를 건설하고 경제 협력 공간을 넓히며 상호 이익을 실현할 수 있도록 지원한다. 록마차우(落馬洲) 홍콩-선전 창신 및 과학기술 단지, 인접한 선전측 과학창신단지의 건설을 지원하며 공동으로 과학 기술혁신 협력지구를 조성한다. 과학 기술산업의 혁신에 유리한 국제화 비즈니스 환경을 조성하여 혁신 요소가 편리하고 효율적으로 이동할 수 있도록 한다. 장먼과 홍콩-마카오가 협력하여 경제구를 건설하고 금융·관광·문화창의·전자상거래·해양경제·직업교육·생명건강 등의 분야에서 협력을 확대한다. 홍콩-마카오 주민과 세계 화교 화인 등을 대상으로 한 투자 유치와 창업 혁신 플랫폼을 형성한다. 마카오와 중산이 경제·사회·문화 방면에서 심도 있는 협력을 추진하고 마카오의 경제가 적절하게 다원적으로 발전할 수 있는 새로운 공간을 넓힌다. 둥관이 홍콩과 협력해 둥관 빈하이완(濱海灣) 지역을 개발하도록 뒷받침하고 첨단 제조업 본사가 모여 현대 서비스업을 육성하며 전략적 신흥산업 연구개발 기지를 건설한다. 포산 난하이(南海)에서 웨강아오 고급 서비스 협력을 추진하도록 지원하고, 웨강아오 시장의 연결, 인재 정보기술 등 경제적인 요소들이 서로 통할 수 있는 다리를 구축한다.

〈 제11장 기획 실시 〉

제1절 조직 지도 강화

기획 실행에 대한 총괄적인 지도를 강화하고 웨강아오 다완취 건설 지도팀을 설치하여 다완 취 건설에서의 정책 실시, 프로젝트 배치, 체제 혁신, 플랫폼 건설 등의 중대한 문제를 연구하고 해결한다. 광둥성 정부와 홍콩·마카오 특별행정구 정부는 소통을 강화해 《광둥-홍콩-마카오 합작 다완취 건설틀 심화 협의(深化粵港澳合作推進大灣區建設框架協議)》와 본 계획에서 정한 목표와 임무를 안정적으로 이행한다. 다완취 도시 간 다양한 형태의 협력 교류를 장려하고 다완취 건설을 공동으로 추진한다.

제2절 중점 사업 추진

중앙 관련 부서는 기능과 결합해 다완취 발전을 뒷받침할 구체적인 정책과 조치 마련을 서두르고 광둥성 정부, 홍콩, 마카오 특별행정구 정부와의 소통을 강화해 다완취 협력 발전 문제를 법치화·시장화 방식으

로 조율해 나간다. 광둥성 정부와 홍콩, 마카오 특별행정구 정부는 상호 존중 토대 위에서 적극 협조하여 과학기술 혁신, 인프라, 산업 발전, 생태 환경 보호 등의 분야에 대한 전문 계획이나 실행 방안을 함께 작성하고 실행을 추진한다. 국가발전개혁위원회는 국무원 홍콩과 마카오 판공실 등 관련 부문과 함께 본 계획의 실시 상황에 대해 추적 분석, 평가를 진행한다. 새로운 상황, 새로운 문제에 따라 계획 조정 건의를 검토하고 제기하고, 중대한 문제는 적절한 시기에 당 중앙, 국무원에 보고한다.

제3절 위험 대비 및 해결

중대한 위험을 방지하고 해결하는 업무를 수행한다. 금융 위험을 중점적으로 방어하고, 속지 금융위험관리책임을 강화하고 중점분야 위험에 대한 대비와 처치를 철저히 하며 위법 금융활동을 단호히 단속하고 취약 단계 감독 제도를 강화하며 체계적인 금융위험이 발생하지 않도록 한다. 광둥성에서는 예산법의 관련 규정을 엄격히 실행하고 지방정부의 채무한도 관리를 강화하여 정부의 부채용자를 효과적으로 규제한다. 재정의 구속력을 높여 상환능력이 없는 프로젝트 건설을 억제하고, 책임 규제의 강도를 높이고 불법 용자보증 행위를 단호히 저지한다.

제4절 사회 참여 확대

중국본토와 홍콩, 마카오의 싱크탱크 협력을 강화하고 다완취의 발전을 위해 지적 지원을 제공한다. 행정 자문 시스템을 구축하고 웨강아오 전문가들을 초청해 다완취 발전을 위한 조언을 제공하도록 한다. 웨강아오 3개 지역이 시장화 원칙에 따라 공동투자개발기구와 발전기금을 설립해 다완취 건설에 동참하는 방안을 모색한다. 웨강아오 공상기업계, 노동계, 전문 서비스계, 학술계 등의 연계체제 구축을 지원하고 교류와 협력을 강화한다. 다완취 건설의 대중 참여를 확대하고 대중의 의견 피드백 채널을 원활하게 하고 각종 시장 주체들이 함께 다완취 건설 발전에 참여하도록 지원한다.

부록3

개성공단 법·제도에 대한 이해와 남북협력의 제도화 과정

- ▣ 개성공단 사업의 남북 통합의 경험은 추후 남북경협을 추진하고자 하는 모든 기관/개인에게 중요한 선형 사례
- 우리나라에서 유일하게 북한에 공단을 건설하고 우리 측 근로자 1,000여 명과 북한 측 근로자 5만 5천여 명이 13년 동안 같은 공간에서 함께 생산활동을 하였던 곳
- 북한 측에게도 수많은 경제개발구 및 특구 중에서 사실상 유일하게 제대로 운영되면서 외부 세계와의 협력하는 방법과 자본주의적인 룰을 습득하는 경험의 장으로 작용
- 본 부록에서는 △개성공단의 탄생과 남북협력 과정, △개성공단의 법적인 지위 획득과 운영 과정에서 적용되고 만들어 진 법과 제도에 대한 전반적인 고찰, △운영 및 관리기관의 형성 과정, △개성공단 거버넌스인 개성공업지구관리위원회의 남북협력과 통합의 역할 등을 고찰
- 이러한 내용은 인천시가 남북협력과정에서 실제로 겪게 될 다양한 상황에 미리 대비하고 실질적인 준비와 계획 입안에 도움이 될 수 있음.

 - 개성공단의 탄생과 남북협력 과정, 법적 지위 획득 절차 등을 통해서 실제로 남북협력지구를 조성하고 남북이 합의하기 위해 필요한 부분을 파악 가능
 - 개성공단 운영 과정에서 만들어진 법과 제도, 운영 및 관리기관의 형성, 남북통합의 경험을 축적함으로써 실제 남북협력지구를 조성하고 운영하기 위한 청사진 작성, 실제 운용 과정의 시행착오 축소에 도움이 될 수 있음.
- ▣ 개성공단의 사업은 민간기업인 현대아산이 시작하였으나, 남북관계의 특성으로 인하여 정부의 지원과 협력의 과정이 필수적
- 고정주영 명예회장이 1998년, 1999년 두 차례 방북하여 북한에 800만평 규모의 서해안공단 개발계획을 제시하고 북한이 이에 호응하면서 논의가 시작
- 정치적으로는 2000년 3월 9일故김대중 전 대통령의 〈베를린 선언〉과 2000년 6월 13일 남북 정상회담을 통해 추진력 확보

● 수차례에 걸친 남북 당국 간 회담과 협상의 과정을 거침

- 2000년 8월 현대아산(주)과 북한의 조선아시아태평양평화위원회 및 민족경제협력연합회 사이에 <개성공업지구 건설운영에 관한 합의서>가 체결되면서 실제적인 논의가 시작

■ 개성공단 사업 추진 초기 과정을 통해 살펴보는 남북협력지구에서의 정부(지자체)의 주요 역할

● 개성공단 사업 추진의 남측 주체: 한국토지주택공사, 현대아산, 통일부 남북협력지구지원단(現남북협력지구발전기획단)

- 한국토지주택공사와 현대아산은 공단의 개발을 담당
- 정부(통일부)는 사업 전반에 대한 정책적, 제도적, 외교통상적 지원 담당

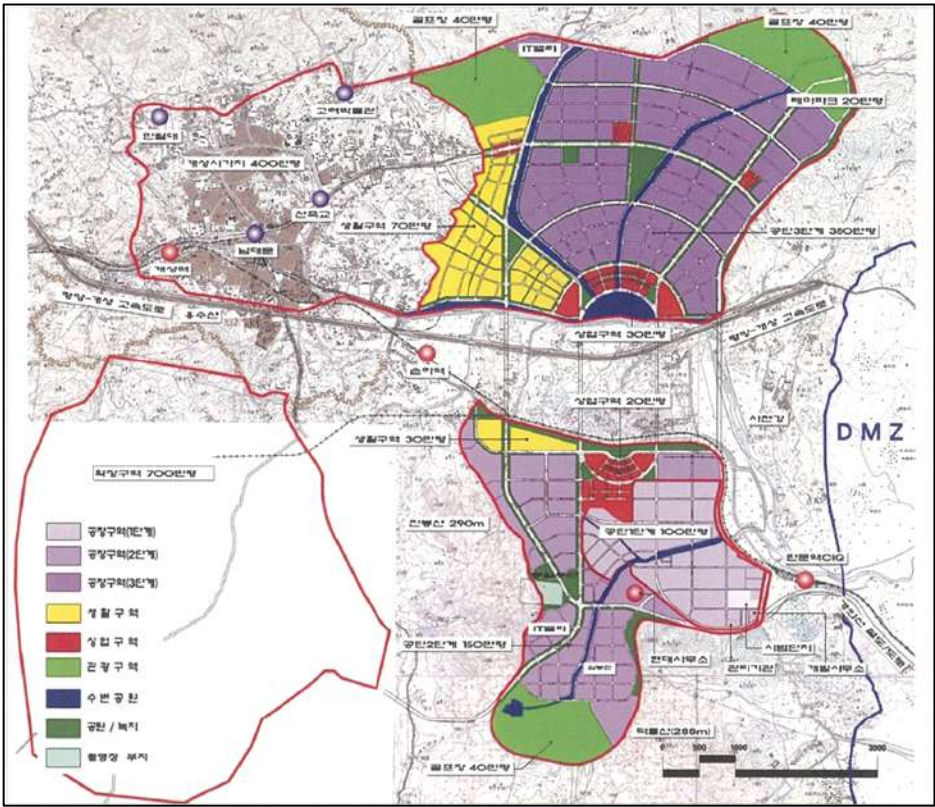
● 남북의 당국은 수십여 차례의 회담을 통해 통행, 통관, 신변안전, 인프라 건설 및 지원, 공단 개발의 규모 및 단계별 노동력 공급, 관리기관 구성 등에 대해 합의

- 남측은 공단의 국제 경쟁력 확보와 이를 위한 법제도의 정비, 통행과 통관의 간소화, 입주기업의 애로사항 해결 등 공단의 경제적 가치에 중점
- 북측은 개성공단개발사업의 조속한 건설을 촉구하면서 정치적이고 민족적인 의미를 부각하는데 초점

● 현대아산과 한국토지주택공사(이하 LH)는 2001년 9월부터 2003년 4월까지 북측과 실무접촉을 통해 실질적인 공단 조성 방안 모색

- 북한이 제정하기로 한 「개성공업지구법」 및 하위규정에 대한 논의와 함께 착공식 일정 등에 대해 협의
- 2002년 12월 4일 현대아산, LH공사, 조선아시아태평양평화위원회, 민족경제협력연합회 등 4자간에 LH공사를 개성공업지구 공장구역의 개발업자로 지정하는 합의서를 체결

개성공단 개발 총 계획 8차 안



- 2002년 12월 공장구역개발업자 합의와 토지이용증 발급
 - 남측의 현대아산, LH공사와 북한 측의 조선아시아태평양평화위원회(이하 아태위원회)와 민족경제협력연합회(이하 민경련)의 4자 간 LH공사를 개성공단 공장구역 개발업자로 선정
 - 2002년 12월 23일 북한 측은 현대아산에 개성공업지구 전체의 50년 사용을 보장하는 토지이용증 발급
 - 현대와 LH공사는 양자간 2000년 11월 체결된 기존 협약서 내용을 수정보완한 사업시행 협약서를 체결하여 LH공사는 분양·임대 업무를 맡고, 현대는 공사시공을 담당하기로 업무를 구분
 - 통일부는 2002년 12월 27일 양자를 개성공단 공장구역 1단계 조성공사에 대한 협력사업자로 승인

개성공업지구 토지이용증



● 개성공단 1단계

- 100만 평 조성에 들어간 사업비는 총 2,676억원
- 전기: 2004년 12월 3일 남북 간 「개성공업지구 전력공급합의서」가 체결되어 한전이 2005년 3월 16일 시범단지에 전력공급을 개시하였으며, 2006년 12월 21일 남북간 송전선로를 연결하여 2007년 5월 26일 송전방식의 전력공급을 시작
- 통신: 2004년 12월 KT와 북한 측이 「개성공업지구 통신공급에 관한 합의서」 및 2005년 3월 「통신공급 부속합의서」에 따라 KT에서 2005년 7월 18일 민간차원으로는 최초로 남북 간 광케이블을 연결, 2005년 12월 28일 303회선을 개통한 이래 2009년 11월 600회선 등 3차례에 걸쳐 총 1,300회선을 개통
- 개성공단 1단계 부지조성공사(2006년 6월에 완료): 폐수처리장(2007.6), 폐기물매립장(2007.6), 평화변전소(2007.6), 용수시설(2007.10) 등 내부기반시설이 2007년 10월까지 완공

■ 남북협력지구의 법체계 정비 과정과 정부(지자체)의 역할

● 개성공단은 남북 공동 개발지역이라는 특수성으로 인하여 법규 체계가 복잡한 편임.

- 남측의 「남북 교류협력에 관한 법률」 및 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 등 법·규정과 개성공업지구법 및 하위규정 등 북측 법·규정이 함께 적용
 - 남북 당국 간 체결된 제반 합의서도 함께 적용되는 특성을 가지며, 합의서도 남측에서는 국회의 비준 동의 절차 등을 거쳐야 효력이 발휘됨.
 - 개성 현지 기업에 대하여 일반적으로는 북측의 개성공업지구법이 적용되지만, 입주기업에 대한 한국 정부의 지원 및 입주기업과 남측 근로자간의 관계는 「개성공업지구 지원에 관한 법률」이 적용됨.
- 남북의 법제가 공존하는 공간

개성공업지구 법 체계도



- 개성공단은 한국 기업이 주된 투자자이기 때문에 개성공단의 법과 제도가 한국의 제도와와의 적합성을 고려하여 수립된 경향이 많음.
 - 개성공단에서는 북측의 다른 지역과 달리 부동산 소유권, 기업의 독립적 운영, 세금제도 등 시장 경제적 요소를 포함한 제도가 실현
- 개성공단의 경우 남북 간 쟁점 사항에 관하여 당국 간 많은 합의를 채택하고 법적인 효력을 부여하여 운영: 4대 경협합의서에 근거
 - 개성공단에서 가장 기본이 되는 4대 경협합의서는 2000년 12월 16일 채택되어 국회 비준 동의 절차를 거쳐 2003년 8월 20일 발효

개성공단의 4대 경협합의서

「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」
 「남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서」
 「남북사이의 상사분쟁 해결 절차에 관한 합의서」
 「남북사이의 청산결제에 관한 합의서」

- 이외에도 개성공단에 적용되는 남북 당국 간 합의서로는 「남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서」와 「동·서해지구 남북 관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정 합의서」 등이 있음.
- 남북 당국 간 합의서는 쌍방이 서명하고 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문건을 교환한 날로부터 효력이 발생
 - 효력이 발효된 합의서는 쌍방의 관련 법규와 같은 효력이 발생하거나(통관합의서 등), 쌍방의 법규에 우선하여 적용(출입체류합의서 등)
 - 공동 개발운영이라는 개성공단의 특성 및 일반법에 대한 특별법 우선 적용 원칙에 따라 합의서의 내용이 존중되도록 관련 법규의 해석이 이루어지는 것이 타당
- 인천시가 북한과 협력하기 위한 기본적인 법제는 「남북교류협력에 관한 법률」과 「남북협력기금법」
 - 동 법률에 따라 개성공단의 주요 기반시설, 기술교육센터 등의 지원시설, 입주기업의 재정·금융 지원 등이 남북협력기금으로 지원

개성공업지구 관련 주요 합의서

구 분	합의서 명칭
개성공업지구 관련 합의서	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개성공업지구 통신에 관한 합의서 ○ 개성공업지구 통관에 관한 합의서 ○ 개성공업지구 검역에 관한 합의서 ○ 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서 ○ 개성공단내의 정상화를 위한 합의서 ○ 개성공단 남북공동위원회 구성 및 운영에 관한 합의서 ○ 남북공동위원회 사무처 구성·운영 합의서 ○ 개성공단 상사중재위원회 구성·운영 합의서
4대 경험합의서	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남북사이의 투자보장에 관한 합의서 ○ 남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서 ○ 남북사이의 상사분쟁절차에 관한 합의서 ○ 남북사이의 청산결제에 관한 합의서
기타 관련 합의서	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인절차에 관한 합의서 ○ 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서 ○ 남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서 ○ 남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서 ○ 동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서

- 「개성공업지구 지원에 관한 법률」과 시행령을 제정하여 개성공단을 운영하였는데, 이러한 법률과 시행령 제정에 주목할 필요가 있음.
 - △개성공단에 진출한 기업에 대해 국내 중소기업에 준하는 세제 혜택 및 기타 제도적 지원, △우리 근로자 보호, △개성공단 개발에 대해 기반시설·자금 등을 지원, 개성공단에 입주한 기업에 대한 자금지원과 용자, 남북협력기금 직접 대출 등이 가능토록 지원
 - 우리 근로자 보호를 위해 △4대 보험의 적용, △근로보호의 기본법률인 근로기준법·최저임금법·퇴직급여보장법·임금채권보장법 등 근로보호의 적용, △개성공단 내 병원에서 한국 근로자에 대한 의료급여 등을 규정
 - 또한 △북한 법인인 개성공업지구 관리기관(관리위원회)의 법인으로서의 능력 인정, △공단개발과 지원을 효과적으로 추진하기 위해 개성공업지구 관리기관에 공무원·민간전문가를 파견하여 근무할 수 있는 근거 마련, △통일부장관이 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 관계기관 및 단체의 장에게 필요한 요청을 할 수 있도록 하는 등의 내용을 포함

■ 개성공단 운영과정의 법·제도 이슈

- 북한의 개성공업지구법에는 하위규정의 시행을 위해 개성공단을 담당하는 중앙특구개발지도총국(이하 총국)이 법규의 시행세칙을 작성하도록 규정

중국특구개발지도총국

개성공업지구 지도기관으로서 조선아시아태평양위원회(아태위)와 민족경제협력연합회(민경련) 및 삼천리 총회사의 개성공단 사업관련 부서를 하나로 조직하여 2002년에 별도 기구로 설립된 북한의 기구

- 북한은 초기에는 세칙에 대해 남한 측에 제시하고 협의를 요청해 왔으나 2008년부터 일방적으로 세칙을 통지
- 북한이 일방적으로 제기하는 각종 시행세칙의 내용이 입주기업의 경영 및 생산활동에 직·간접적으로 영향을 주기 때문에 협력 과정에서 지속적인 문제로 작용
 - 이러한 세칙 문제에 대해 남측은 총국과 관리위원회가 협의하여 처리하도록 규정하고 있는 개성공업지구법 제9조의 취지를 설명하며, 북한이 일방적으로 발표한 세칙의 효력에 문제를 지속 제기
 - 북한이 일방적으로 제정하고 발표한 세칙은 내용에서도 개성공업지구법 및 하위규정에 반하는 경우가 존재
 - 북한은 공화국 주권 지역으로 입법권이 북측에 있고 따라서 시행세칙은 공화국의 법이기 때문에 집행과 이행 의무를 주장
 - 추후에도 이러한 부분에 대해 명확하게 협의/합의하지 않은 상태에서 남북협력지구 운영을 시작한다면 똑같은 문제에 봉착할 것으로 판단됨.

개성공업지구 시행세칙

- | | |
|---------------------|--------------------|
| ■ 출입, 체류, 거주규정 시행세칙 | ■ 기업재정규정 시행세칙 |
| ■ 세금규정 시행세칙 | ■ 화약류취급세칙 |
| ■ 광고규정 시행세칙 | ■ 소방세칙 |
| ■ 자동차관리규정 시행세칙 | ■ 하천관련 세칙 |
| ■ 환경보호규정 시행세칙 | ■ 도로관련 세칙 |
| ■ 공장구역환경보호세칙 | ■ 노동제재 및 분쟁해결 세칙 |
| ■ 노력채용 및 해고세칙 | ■ 식료품위생 및 전염병예방 세칙 |
| ■ 노동시간 및 휴식세칙 | ■ 기업창설운영규정 시행세칙 |
| ■ 노동보호세칙 | ■ 관리기관 설립운영규정 시행세칙 |
| ■ 노동보수세칙 | |

- 개성공업지구법 및 하위규정만으로 개성공단을 법적·제도적으로 뒷받침하기에는 부족하기 때문에 법적 근거에 따른 업무수행을 위해 필요한 준칙을 제정하고 시행하는 것이 필수적
 - 개성공업지구법 제25조 제9호는 관리위원회 임무 중의 하나로 사업준칙 작성을 규정
 - 개별적 준칙제정권에 따라 부동산등록준칙, 기업창설등록준칙, 기업회계기준 등을 제정하여 적용
 - 개성공업지구관리위원회가 명시된 개별적 준칙제정권과 함께 실질적으로 포괄적인 준칙제정권을 가지기 때문에 개성공단 운영 준칙의 작성과 시행 내용은 점차 증가

- 인천광역시시는 추후 남북협력지구 사업 등 법 제정 및 협력 부분에서 이러한 선협 내용을 토대로 선제적인 법적 토대를 마련할 필요성이 있음.
 - 해주, 서해협력지구 등 북한 지역에서 사업 시 개성공단에서 겪었던 세척제정 문제, 관리기관의 준칙제정 관련 이슈가 발생할 것이므로 면밀한 준비 필수

■ 남북협력지구 운영 및 관리를 위한 필수적인 관리/운영기관 설립

- 개성공업지구법의 ‘제3장 개성공업지구의 관리’ 부분에서 개성공업지구관리를 위한 기관의 책임과 임무를 명시
- 북한이 개성공단 관리기관에 부여하는 명시적 임무와 권한은 상당히 포괄적
 - 행정관청의 역할, 등기소 역할, 출입국 역할을 위임하고 이에 따른 권한과 책임을 법적으로 명시하고 있기 때문에 사실상 관리기관은 ‘개성공단’이라는 ‘도시’의 ‘지방자치단체’에 해당하는 역할
- 북한 지역에서 이러한 관리기관 역할을 우리 정부 부처가 그대로 맡아서 수행하는 것은 사실상 불가능하기 때문에 소위 ‘반관반민(半官半民)’ 기관이 필요했음.

「개성공업지구법」의 주요 내용

조 항	주 요 내 용
제21조	■ 공업지구에 대한 관리는 중앙공업지구지도기관의 지도 밑에 공업지구관리기관이 한다
제22조	■ 중앙공업지구지도기관의 임무 1. 개발업자의 지정, 2. 공업지구관리기관의 사업에 대한 지도, 3. 공업지구 법규의 시행세칙 작성, 4. 기업이 요구하는 노력, 용수, 물자의 보장, 5. 대상건설 설계문건의 접수, 보관, 6. 공업지구에서 생산된 제품의 북측지역 판매 실현, 7. 공업지구의 세무관리, 8. 이 밖에 국가로부터 위임받은 사업
제24조	공업지구관리기관은 개발업자가 추천하는 성원들로 구성한다. 공업지구관리기관의 요구에 따라 중앙공업지구 지도기관이 파견하는 성원들도 공업지구관리기관의 성원으로 될 수 있다.
제25조	■ 공업지구관리기관의 임무 투자조건의 조성 및 투자유치, 2. 기업의 창설 승인, 등록, 영업허가, 3. 건설허가와 준공검사, 4. 토지이용권, 건물, 운전기재의 등록, 5. 기업의 경영활동에 대한 지원, 6. 하부구조 시설의 관리, 7. 공업지구의 환경보호, 소방대책, 8. 남측지역에서 공업지구로 출입하는 인원과 수송수단의 출입증명서 발급, 9. 공업지구관리기관의 사업준칙 작성, 10. 이밖에 중앙공업지구지도기관이 위임하는 사업

- 북한에서 법을 제정하고 개성공단 관리기관의 역할을 명시했으나, 한국이 법적 효력을 부여하고 지원하는 방안을 마련하는 과정에서 많은 시행착오가 발생하며 시간이 소요
- 2003년 11월 8일 남북 당국이 제7차 남북경제협력추진위원회(이하 경추위)에서 개성공단 관리기구 구성에 합의하면서 관리기구 구성과 운영에 대한 협력 시작
- ‘개성공업지구관리위원회’가 개성공단 현지에 설립되면서 운영/관리의 틀이 갖추어지기 시작
 - 한국은 2004년 6월 29일 개성공업지구법에 명시되어 있는 개성공단관리기관의 설립을 위해 「창설준비위원회」를 발족하고 실질적인 업무 시작
 - 「창설준비위원회」는 위원장과 4부 20명의 직원으로 구성
 - 개발업자인 LH와 현대아산 직원, 유관부처인 통일부, 산업자원부, 건설교통부 파견 공무원, 한국산업단지공단, 한국수출입은행, 한국산업인력공단에서 파견 직원 등 유관기관 직원들이 다양하게 참여
 - 창설준비위원회를 중심으로 준비하여 2004년 10월 20일 개성 현지에 개성공단 관리기관인 ‘개성공업지구관리위원회(이하 관리위원회)’를 등록하고 개소
- 북한 법인인 ‘개성공업지구관리위원회’를 지원하고 남북협력을 제도화/정착하도록 하는데 3년이라는 시간이 소요
 - 당시 북한 법인을 한국이 공식적으로 지원할 수 없는 상황이었기 때문에 2004년 10월부터 관리위원회가 개성공단 현지 업무를 시작했지만, 법적 지위 등이 불안정한 상태를 유지함.
 - 한국은 임시방편으로 2004년에 주무 부처인 통일부 산하에 ‘개성공업지구지원협회’를 사단법인으로 설치하고, 11월 8일 관리위원회와 업무협약을 체결
 - 11월 26일 업무협약을 한국 정부가 승인하면서 관리기관 업무가 시작
 - 한국 당국은 북한 법인인 관리위원회를 법적으로 인정하고 안정적으로 지원하기 위해 관련 법안 입법을 추진
 - 2007년 5월 25일 ‘개성공업지구 지원에 관한 법률’이 제정되고 8월 26일부터 시행되면서 남북이 모두 인정하는 기관이 됨.
- 2007년 한국 현지에 ‘개성공업지구지원재단’이 설립되어 운영을 시작하면서 개성공단 현지와 실시간으로 업무 진행이 가능해짐.
 - ‘개성공업지구 지원에 관한 법률’ 제19조에 ‘개성공업지구지원재단’을 설립하고 개성공업지구 개발 및 운영을 지원할 수 있도록 규정
 - 동 법률에 따라 2007년 12월 31일 ‘개성공업지구지원재단(이하 지원재단)’이 서울에 설립되면서 개성공단 관리/운영의 체계가 갖추어짐.
 - 지원재단이 전신인 지원협회의 업무를 이어받아 개성공단 개발에 대한 지원대책 수립·시행, 개성공단 관리기관에 대한 지원 및 운영지도·감독, 개성공단 입주기업에 대한 지원, 개성공단 관리기관의 각종 증명발급 및 민원업무, 무상양여·대부된 국유재산 관리 등의 사업을 일괄적으로 지원

- 개성공단 관리기관의 설립과정은 추후 남북협력지구의 조성, 남북협력의 기획에 대하여 중요한 선례 제공
 - 남북 협력의 연속성 보장, 지속적 협력 과정을 통한 신뢰 형성 등 신뢰의 구조화가 성공적인 협력 추진의 기초
- 프로그램: EU의 초국적 협력 지원 선례
 - 협력 성공을 위한 과제로 첫째, 협력의 연속성을 보장하는 역할, 둘째, 행위자들 간의 '신뢰' 형성을 통한 구성원들의 능동적 협력과 참여를 이끄는 '토론의 장'을 마련해 주는 역할을 강조 (홍승표·김유훈 2021)
 - 서로 다름으로 인해 발생하는 갈등의 원만한 해결, 다층적 행위자들 간의 의사소통 지원 등도 필수적 과제

INTERREG

EU는 역내의 경제적인 발전과 영토의 통합 정도를 높이기 위해 INTERREG 프로그램을 시행하고 있다. 그 중 INTRREGⅢ는 유럽지역에서 2000년부터 2006년까지 실시되었다. 3가지 종류의 프로그램에 자금을 지원하였는데 cross-border(strand A), trans-national(strand B), interregional(strand C) 협력이다. 총 50억 유로가 할당되었고 3개 중 67%가 strand A에 할당되었다. 주 내용은 도시 농촌 및 해안지역의 홍보, 중소기업 지원, 새로운 일자리 창출, 환경보호, 운송시스템 개선, 경제 및 사회 개발활동 촉진 등이다. 2000~2006년 동안 53개의 프로그램이 승인되었으며 대부분의 기금은 스페인/포르투갈(8억7백만 유로), 색소니/체코(1억8천백만 유로), 그리스/불가리아(1억7천만 유로), 스페인/모로코(1억6천9백만 유로), 아일랜드/북아일랜드(1억3천만 유로)에 할당되었다.

■ 남북협력 공간의 새로운 규범과 질서 구조화 과정

- 남북협력적 인적구조 형성을 통한 남북협력 질서의 구조화
 - 관리위원회는 남한의 '개성공업지구 지원에 관한 법률'과 북한의 '개성공업지구법'에 의해 남북이 모두 법적으로 보장했던 남북 최초의 거버넌스
 - 관리위원회의 역할 범위는 중앙행정기관, 지방자치단체, 산업단지공단, 등기소 등 광범위하고 복합적
 - 남북 간 경제·사회·문화 교류협력의 확대 및 각종 남북 회담까지 지원하면서 개성공단에서 일어나는 모든 일에 관여
 - 남측 인원만으로 개성공단에서 일어나는 방대한 업무 처리가 불가능했을 뿐만 아니라 북한 근로자들과 함께 진행해야 하는 업무가 많았기 때문에 북한 직원을 채용하여 함께 업무를 진행

개성공업지구관리위원회의 업무

기 관		담당 업무	주요 내용
통일부		체류 국민 보호	개성공단 체류 남한 인원의 신변보호
법무부		출입업무	개성공단 출입수속 및 인원 관리
법 원		등기·집행	기업·부동산 등록, 부동산 집행
중 앙 정 부	공 통	협 의	법규 및 사업관련 협의
	고용 노동부	산업안전	제조·건설현장 산업안전 점검
		노무	북한 근로자 채용, 노무관리
	관세청	물자반출입	입주기업 물자 반출 지원 및 행정 수속
지 방 자 치 단 체	기초·광역	보건위생관리	전염병 방지, 응급의료체계 운영, 식품안전 점검
	광 역	등 록	자동차 신규등록·말소·이전
	기 초	각종 인허가	건축허가, 준공검사, 각종 안전점검
	기 초	기반시설관리	도로·교량하천 등 기반시설 관리
	기초·광역	환경관리	환경점검·지도, 오염물질배출시설 관리, 정배수장· 폐수종말처리장· 폐기물처리장 등 운영
	광 역	소 방	소방서 운영 및 소방점검
공공기관		직업훈련	북한 근로자 직업훈련 및 남한주재원 교육
공 통		투자유치·홍보	개성공단 투자유치 및 홍보
		민원처리	각종 제도 안내 및 입주기업 고충 처리
기 타		부대시설 관리	개성공단 내 북한 기관들의 운영 지원

출처: 개성공업지구지원재단의 자료 등을 토대로 재구성.

- 관리위원회 소속 북한 근로자는 2004년 12월에 최초로 입사하였으며, 공단 입주기업과 근무 인원이 늘어나면서 관리위원회의 북한 직원도 증가하여 2015년 12월에는 그 수가 540여 명에 이르게 됨.
- 법·제도적인 측면과 인원 구성 및 업무 구성을 통해 관리위원회는 남한의 주무 부처인 통일부의 「남북협력지구지원단」, 북한의 ‘개성공업지구법’에 명시된 중앙공업지구지도 기관인 「중앙특구개발지도총국」과 정책협의를 실행을 위한 공식적 기관의 위상을 갖추게 되었음.
- 이를 통해 새로운 질서와 규범을 만들어 나가는 토대로 작용

개성공업지구관리위원회의 역할 모식도



- 관리위원회의 중요한 역할 중 하나는 개성공단 운영 중에 발생하는 ‘남북의 차이’를 합의하고 조율하는 것이었음.
 - 이에 따라 관리위원회는 북한의 총국과 입주 기업(한국 근로자) 간 원활한 의사소통을 위해 협력체계를 구축하여 지속적인 운영을 지원
- 한국 기업 및 주재원과의 협력체계의 구축
 - ‘개성공업지구 기업책임자회의’, ‘개성공단기업협회’, ‘(개성공단 내) 법인장회의운영위원회’, ‘영업기업연합회’, ‘유관기관 정례회의’의 설립과 운영을 지원
 - 이러한 협의체를 통하여 개성공단 내 입주하고 있는 기관들의 의견을 정기적으로 청취하고 기업과 기관들의 애로사항을 북한 중앙특구개발지도총국과 합의하는 등 개성공단에서 남북의 협력적 공간 질서와 규범을 제정하고 한국 근로자들이 이를 이행하도록 함.

관리위원회와 개성공단 입주 한국 기관 간 공식 협의체

협의체 명	참여기관	주요 내용
개성공업지구 기업책임자회의	입주기업	공단 개발 및 관리운영 관련 중요문제 협의 기업 간 친목도모 및 권익 보호 관리위원회가 당연직 운영위원으로 참여, 회의 진행
개성공단기업협회	입주기업	통일부 산하 비영리 법인 입주기업 다수의 의견 수렴과 관리위원회에 정책 건의
법인장회의 운영위원회	입주기업 법인장	개성공단 현안에 대해 관리위원회와 정보 공유 입주기업과 관리위원회 간 소통 목적
영업기업연합회	입주영업소 대표	영업소 관계자들의 권익 보호
유관기관 정례회의	입주 공공기관	관리위원회가 주관하는 입주 공공기관 협의체 관리위원회 등 총 11개 기관장 회의

- 북한 기관과의 협력체계가 공간적으로 인접한 곳에 배치되도록 하였고 상시 운영이 가능하도록 지속 노력
 - 개성공단 초창기 제도가 완전하지 못한 상태로 인해 관리위원회와 북한 당국인 총국 간에 제반 현안이 산적하였음에도 개성공단 북측 협력 기관의 현지 사무소가 설치되지 않아 업무가 적시에 처리되지 못하는 문제 지속적으로 발생
 - 관리위원회는 2005년 9월 총국과 「총국사무소 건설과 관련한 합의서」를 체결하고 개성공단 사업을 위한 세무서·은행·보험사·국토환경·보안기관·노력알선기업·회계검증기관 등 7개 기관 상주 사무소를 건설하여 북측에 임대하면서 상시 협력을 할 수 있는 기반을 우선 조성
 - 2005년 9월 합의서를 체결하고 개성공단 내에 출입국사무소를 건축: 개성공단으로 입경하는 남측 인원에 대한 업무를 처리하는 북한 출입기관이 공단 외곽에 위치하여 불편함이 가중되는 문제를 해결하고, 상시 협력체계를 구축
 - 관리위원회는 남측 유관 공공기관과 협의하여 북측 총국·세관·통행검사소·출입국사업부·노력알선기업과 별도 합의서를 체결하고, 운영지원을 통해 개성공단 내 주요 시설의 효율적인 운영과

- 남북 간 협력이 신속하게 이루어질 수 있는 구조를 구축
- 관리위원장과 총국장의 면담을 통해 정책적인 수준에서의 논의가 가능한 체계 구축

■ 실질적인 남북협력의 준비를 위해서는 청사진뿐만 아니라, 법·제도적 대비와 관리/운영 체계에 대한 고민 등 세부 사항에 대한 종합적 고려가 필요

- 현재의 대북사업 계획은 ‘어디서’, ‘무엇을’ 하겠다는 계획만 있고, ‘누구와’, ‘어떻게’가 결여
- 개성공단을 만들기 위한 남북의 협력 과정, 건설과 운영체계를 만드는 과정, 운영/관리 과정을 통해 ‘누구와’, ‘어떻게’ 하는가에 대한 고민이 중요하다는 점을 알 수 있음.
 - 개성공단을 만드는 모든 과정에서 남북의 합의가 필수적이므로 합의에 따라서 ‘되는 일도 없고 안 되는 일도 없는’ 남북협력의 특수성 존재
 - 북측의 ‘누구와’ ‘어떻게’를 합의해야 하며, 수립된 계획이 북측에서 필요로 하는 것인지에 대한 점검과 확인 필요
 - 남북협력사업은 북한이라는 ‘상대’가 존재하는 사업임을 분명하게 인식하고 ‘함께 하는’ 방안을 모색하는 것이 필수적
- 남북 합의 이후의 후속 조치에서도 남북이 상호 법제화 과정에서 상당한 시간이 소요되었고 수많은 시행착오를 겪었음을 확인
 - 기존 시행착오들을 반복하지 않도록 법제화 과정 등의 선결적 구상 필요
- 개성공단의 안정적 운영이라는 경험을 통해 ‘개성공업지구관리위원회’와 같은 관리/운영 체계에 대한 고민이 매우 중요하다는 점을 확인
 - 관리위원회, 지원재단 등의 설립이 계획단계에서 함께 구상되어야 실제로 남북협력지구 운영이 가능해짐.
- 남북협력을 구조화하고 신속하게 정착시켜 사업 진행의 시행착오를 최소화하는 것에 대한 고민도 필요함.
 - 개성공단은 최초의 경험이었기 때문에 여러 시행착오를 겪었으나, 인천광역시도 과거의 경험 지식을 토대로 하여 최단시간 연착륙을 위한 계획을 수립할 필요가 있음.

부록4

서해·한강하구·비무장지대의 관할권

사진가 이시우

(주요 저술)

『민통선평화기행』, 창비, 2003년, 『한강하구』, 통일뉴스, 2008년, *Im Niemandsland*, Abera, 2006년, *Life on Edge of DMZ*, Global Oriental, 2007년, 『유엔군사령부』, 들녘, 2013년

목 차

<p>I. '유엔사' 관할권 주장의 모순</p> <p>(1) 관할권의 의미</p> <p>(2) '유엔사' 관할권 논쟁의 역사</p> <p>1) 1948년 헌법 영토조항</p> <p>2) 1950년7월7일 '유엔사' 창설</p> <p>1. 유엔기구로서 '유엔사' 지위의 부존재</p> <p>ㄱ. 유엔 군사강제조치 결정의 부존재</p> <p>ㄴ. '유엔사' 명칭의 부존재</p> <p>ㄷ. 유엔깃발사용승인의 부존재</p> <p>ㄹ. '유엔사' 보고서 법적효력의 부존재</p> <p>2. 미국 통합사령부 법적지위의 부존재</p> <p>ㄱ. 미 행정부전쟁결정의 부존재</p> <p>ㄴ. 미 입법부전쟁결정의 부존재</p> <p>ㄷ. 미 사법부전쟁판단의 부존재</p> <p>3) 1950년10월12일 언커크준비위 결정</p> <p>4) 1953년7월27일 정전협정과 비무장지대 발효</p> <p>1. 정전협정 형식문제로 인한 부존재</p> <p>ㄱ. 정전협정 체결주체로서 한국의 부존재</p> <p>ㄴ. 정전협정 체결주체로서 유엔의 부존재</p> <p>ㄷ. 서명자 오류에 의한 협정의 불성립</p> <p>2. 정전협정 내용의 문제로 인한 부존재</p> <p>ㄱ. '유엔사' 점령지위의 위헌성과 협정불성립</p> <p>ㄴ. 정전협정의 예외상태로 인한 협정불성립</p> <p>5) 1954년11월17일 38선 이북 행정권이양</p> <p>6) 1963년7월1일 대성동 행정권이양 실패</p> <p>7) 2000년11월17일 남북관리구역합의서</p> <p>(3) '유엔사' 관할권의 구조</p> <p>1) 위기사 관할권</p> <p>1. 위기관리권</p> <p>2) 전시 관할권</p> <p>1. 개전권</p> <p>2. 일본기지 사용권</p> <p>3. 자위대 동원권</p> <p>4. 전시점령권</p>	<p>II. '유엔사' 관할권 전환</p> <p>(1) '유엔사' 관할권 약화</p> <p>1) 9.19남북군사합의서 법적지위 강화조치</p> <p>2) '유엔사' 관할권의 틈과 행정의 기술</p> <p>1. 항행</p> <p>2. 보행</p> <p>3. 비행</p> <p>4. 철조망, 용치철거</p> <p>5. 민통선 해제</p> <p>6. 서해5도 평화수역</p> <p>(2) '유엔사' 관할권 전환</p> <p>1) 『유엔사규정』과 정전협정의 충돌</p> <p>2) 『유엔사규정』과 주권의 충돌</p> <p>3) 9.19남북군사합의서 전면화</p> <p>III. 서해·한강하구·비무장지대의 주권</p> <p>(1) 평화구역 남북공동 행정권의 수립</p> <p>1) 법철학과 법경제학의 원리</p> <p>2) 정책</p> <p>3) 연합단계 행정권의 한계</p> <p>(2) 평화구역 남북공동 입법권의 수립</p> <p>1) 자연법론의 장점</p> <p>2) 사례: 유럽연합에서 유럽연방으로</p> <p>2) 낮은 단계 연방과 작은 연방</p>
---	---

I. ‘유엔사’관할권 주장의 모순

(1) 관할권의 의미

관할권이란 단어가 주목을 끈 것은 2000년 11월 17일 6.15선언에 따라 경의선철도를 연결하기 위해 인민군과 ‘유엔사’간 남북관리구역에 대한 합의서가 체결되고 나서 2년 뒤다. 남북이 철로공사를 하기위해서는 먼저 지뢰를 제거해야 했고 지뢰제거작업이 마무리단계에 들어가자 남북은 지뢰제거상호검증단을 파견하기로 합의했다. 그런데 남측이 북측의 지뢰제거상황을 검증하기 위해 군사분계선을 넘으려하자 갑자기 ‘유엔사’가 등장하여 자신들의 허가 없이는 넘어갈 수 없다고 제동을 건 것이다. 정부는 당황해 했다. ‘유엔사’는 한국측에 관리권은 이양했지만 관할권은 여전히 ‘유엔사’가 가지고 있으므로 ‘유엔사’의 통제를 받아야 한다는 것이었다. 당시 필자와 통화한 국방부공보관은 ‘유엔사’가 Administration과 Jurisdiction이란 단어를 사용했다고 말해줬고 정부는 그것을 ‘관리’와 ‘관할’로 번역한다고 했다.

정전협정 어디에도 관할이란 단어는 사용되지 않았기에 학자들도 이 말을 자의적으로 해석하여 중구난방의 논의가 이어졌다. 1946년 임시조선민주정부를 만들기 위한 민주단체의 범위를 둘러싼 논쟁당시 바로 이 ‘민주적(Democratic)’이란 단어를 둘러싼 해석 때문에 미소공동위원회가 결렬되는 지경까지 간 것과 유사한 사례가 발생한 것이다. 필자는 이 두 단어가 어떤 맥락에서 사용되었고 무슨 의미를 담고 있는지를 아는 데까지 20여년이 걸렸다.

이 단어는 1954년 38선 이북 소위 수복지구의 행정권을 이양받을 때 아주 구체적인 맥락을 가지고 사용된 단어였음을 안 것이다.

당시 38선이북-군사분계선이남은 ‘유엔사’가 한국정부에 보낸 공문에 자신들의 점령지역이라고 주장하고 있었다. 전쟁이 멎고 피난 내려왔던 주민들이 속속 귀향하기 시작하자 한국정부는 1954년 6월 15일부터 주권을 회복하기 위한 교섭을 시작했다. 이때 이 두 단어가 첨예한 논쟁이 되었다. 1954년 9월 1일 변영태외무장관은 다음과 같이 행정권과 주권을 명확히 구분하고 주권의 이양을 주장했다.

‘한국은 행정권(administrative control)뿐만 아니라 주권(sovereignty)을 가져야 한다. 이곳은 한국 영토이다.’¹⁾

미국이 사용하는 관할권(Jurisdiction)²⁾이란 단어를 한국은 주권으로 이해하고 있었던 것이다. 미국 역시 이를 부정하지 않았다. 수복지구의 주권회복문제는 60년대 국회속기록에서도 계속 확인된다. 그리고 ‘유엔사’의 시기별 강온책에도 불구하고 서해5도·한강하구·비무장지대에 대한 관할권에 대한 입장이 일관되게 유지되고 있음이 확인되었다.

(2) ‘유엔사’관할권 논쟁의 역사

1) 1948년 헌법 영토조항

관할권은 결국 법적인 개념이므로 ‘유엔사’관할권이 법적권한인지, 나아가 좋은 법적권한인지를 판단해야 한다. 법철학의 어떤 진영에 속하든 공통적인 것은 헌법이다. 헌법은 법의 근본규범이자 승인규칙이다.

1) Edward C. Keefer. Ed, “The Ambassador in Korea(Briggs) to the Department of State SEOUL, September 1, 1954-8 p.m.” *Foreign Relations of the United States 1952-1954 VolXV, Korea (in, two parts) Part 2*, (Washington D.C. : United States Government Printing Office, 1984), p.1867

2) 미국은 한국의 38선이북 영토의 주권이양요구를 관할권(Jurisdiction)이란 단어로 표기했다. Edward C. Keefer. Ed, “The Ambassador in Korea(Briggs) to the Department of State SEOUL, September 1, 1954-8p.m.” *Foreign Relations of the United States 1952-1954 VolXV, Korea (in, two parts) Part 2*, (Washington :United States Government Printing Office, 1984), p.1865

따라서 대한민국헌법에서 비무장지대관할권을 어떻게 규정하고 있는지를 살펴야 한다. 헌법3조는 ‘대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다’고 되어 있다. 비무장지대는 한반도일부의 영토이므로 우리 헌법은 이 지대의 관할권자를 대한민국이외에 다른 자로 규정하고 있지 않다. 따라서 ‘유엔사’가 비무장지대에 대한 관할권을 주장하려면 대한민국으로부터 관할권을 양도받아야 하고 그 양도는 헌법과 법률에 의해서만 정당화될 수 있다. 그러나 우리 헌법과 법률은 비무장지대·한강하구·서해5도 관할권의 ‘유엔사’로의 이양에 대해 어떤 법령도 가지고 있지 않다.

2) 1950년 7월 7일 ‘유엔사’창설과 법적지위의 부존재

1950년 6월 25일 유엔안보리는 한국사태가 ‘평화의 파괴’를 구성한다고 결정하고 6월 27일 원조제공을 권고하고, 7월 7일 미국통합사령부창설을 권고했다. 그런데 7월 24일 사령부창설식에서 통합사령부 대신 뜬금없이 ‘유엔사령부’란 이름으로 바뀌치기 되었다. 오늘날까지 ‘유엔사령부’가 창설되었다고 알려진 사건의 전말이다. 그러나 ‘유엔사’가 유엔기구로서의 법적지위가 존재하는지 의심되었다. 또한 미국기구로서의 법적지위도 의심되었다. 법적지위가 존재하지 않음을 법적지위 ‘부존재’란 말로 표현하고자 한다.

개인과 달리 법인은 ‘성립요건’을 충족할 때 존재하며 ‘효력요건’을 충족할 때 적용될 수 있다. ‘유엔사’는 유엔의 기관이란 측면에서도, 미국통합사령부란 측면에서도 성립요건을 결여하고 있다. ‘효력요건’ 이전에 ‘성립요건’을 결여하고 있으므로 효력무효 이전에 부존재 한다.³⁾ 즉 성립요건을 충족하지 못하여 부존재 하면 효력요건 역시 적용될 수 없는 것이다.

법조문에 명시되어 있다 해도 법이 아닌 경우가 있다. 모든 국민이 인간으로서 존엄하다든지(헌법 제10조), 법 앞에 평등하다든지(헌법 제11조 제1항), 권리의 행사와 의무의 이행을 신의에 좇아 성실히 하여야 한다(민법 제2조 제1항)는 등의 규범은 비록 법조문의 형식에 담겨 있기는 하지만 법이 아니라 도덕규범이다. 이들 규범은 권력자에 의해서만 법이 만들어지고 통제된다. 국가보안법 7조 역시 이런 요소 때문에 법규범으로서의 지위가 의심받아왔다.⁴⁾ 또한 이런 도덕규범을 판단근거로 삼는 위헌심판이나 위법판단은 객관적으로 명백하게 하나의 답을 찾기가 어렵다. 관련 당국의 결정이 실질적으로 입법의 기능을 하기 때문에, 관련 당국의 결정이 있어야 비로소 위헌이나 위법임이 확인될 수 있다.⁵⁾

- 3) 이 같은 생각은 조약법으로부터 차용해왔다. 조약법에 관한 비엔나 협약이 “조약의 효력요건”을 정립하지 못했지만, “조약의 효력요건”과 “조약의 성립요건”은 구별되어야 한다. 전자의 요건을 구비하지 못한 법적효과는 “조약의 불체결”, 즉 “조약의 부존재”이고, 후자의 요건을 구비하지 못한 법적효과는 “조약의 무효”이다. 성립요건은 조약의 체결(conclusion)로 구성되어 존재(existence)하게 되며, 효력요건은 무효의 원인(grounds of invalidity)이 없으므로 적용(application)되게 된다(Paul Reuter, *Introduction to the Law of Treaties*, (London: Pinter, 1989), pp.43, 127-28, 134). 학자들의 주장을 성립요건과 효력요건으로 구분하면 다음과 같다.

학자	성립요건	효력요건
Wilson	당사자의 체결능력, 전권대표의 권한 내의 행위	동의를 자유, 법의 일치
Starke	조약체결능력	착오, 기망, 부패, 강제, 강행규범위반
Schroder	조약체결능력	당사자의 동의, 조약의 합법성, 조약의 등록

(참조. G. G. Wilson, *International Law*, 9thed. (New York: Silver, 1935), p.219; J. G. Starke, *Introduction to International Law*, 9th ed. (London: Butterworth, 1984), p.448; Meinhard Schroder, “Treaty, Validity”, *EPIL*, Vol.7, 1984 p.511; Isagani A. Cruz, *International Law*, (Quezon: Central Lawbook, 1985), p.170; Gerhard von Glahn, *Law Among Nations*, 4th ed.(New York: Macmillan, 1984), pp.498-505; 김명기, 「한일합방조약의 부존재에 관한 연구」, 『法曹』Vol.60 No.4, (법조협회, 2011), p.8)

- 4) Joseph Raz, *Between Authority and Interpretation*, Oxford University Press, 2009의 제7장 “Incorporation by Law” 참조. 여기서 라즈는 (i) 사람은 도덕에 구속되며, (ii) 법관도 사람이므로 그러하기 때문에, 법이 따로 ‘수용’할 도덕은 없다고 주장한다. 하지만 이는 같은 글에서 그가 법의 기능은 도덕이 사람들에게 작동하는 방식을 변환하는 것이고, 그래서 ‘배제가 수용보다 먼저’라고 설명한 것(190-3면)과 모순되어 보인다. ‘배제가 먼저’이기 때문에, 다시 ‘수용’할 가능성이 생긴다고 할 수 있다.

- 5) 이와 관련해서는 라즈의 ‘지시된 권한’ 이론 참조.

1910년 조-일간 통수권이양조약은 불성립하였음에도 법 외적권력의 강점으로 존재했고 효력을 발휘했다. 그러나 권력에 의해 그 존재가 유지되었다 해도 법적지위 부존재로 불법이 된다. 아래에서는 ‘유엔사’가 현존하고 있음에도 그 법적지위가 부존재함을 밝히고자 한다.

1. 유엔기구로서 ‘유엔사’지위의 부존재

ㄱ. 유엔군사강제조치 결정의 부존재

우선 안보리결의에 의한 참전을 유엔조치로 주장하는 미국의 입장을 살펴보자. 다음 문건은 50년 6월 25일과 27일 안보리 결의에 대한 논쟁이 시작되자 이에 대응하기 위해 미 국무성이 작성한 것이다.

6월 27일 안보리 결의는 평화의 회복을 위해 긴급한 군사조치가 요구된다고 결론 내렸다. 그 결과 안보리는 무력공격의 격퇴와 이 지역에서의 국제평화와 안보의 회복을 위한 필요로서 그런 지원을 제공하도록 회원국에 권고하는 결정을 했다. 이는 39조하의 권고이다.

안보리의 처분하에 있는 무장병력이 없을 경우에 안보리는 39조에 의해 제공되는 다른 대안을 선택한다. 즉 42조하에 조치를 명령하기보다는 유엔을 대신하여 회원국이 행동하는 것을 권고한다. 안보리는 24조하에 국제평화와 안보의 유지를 위한 일차적 책임을 부여하는 기구로서 그렇게 할 수 있는 힘을 갖는다. 미국과 다른 회원국은 안보리 권고에 따라 행동했다. 결과적으로 안보리의 권고에 답하여 행동하고 있는 회원국들은…안보리에 대한 의무 하에 있게 된다.⁶⁾

이같은 입장은 1994년 유엔사무국법률과의 분석에서도 일부 재확인된다. 1994년 5월 28일 조선민주주의인민공화국 외교부장관의 회신에 대한 사무총장회신 초안검토를 위해 유엔사무국법률과가 제출한 1994년 6월 13일자 각서에 따르면,

결의안84(1950)에서 안보리가 “인민군의 대한민국에 대한 무력공격이 평화의 파괴를 구성한다”고 분명히 결정했으며 이러한 결정의 효력과 미합중국하의 통합사령부창설에 관한 권고에 따라 안전보장이사회는 대한민국에서 무력사용을 승인했다.⁷⁾

유엔사무국법률과 역시 안보리가 무력사용을 승인했다는 해석을 유지하고 있다. 그러나 이는 현장에 입각한 해석이 아니다. 안보리는 39조와 42조의 조건들이 충족되어야 회원국들에게 무력사용의 ‘권한을 부여할(authorize)수’ 있다. 42조에 의거한 안보리결정은 2조 4항에 의해 금지된 무력사용을 법적으로 정당화하는 결정이다. 그러나 단지 39조에 의거한 단순한 권고는 이 같은 효력을 가질 수 없다.⁸⁾ 39조는 ‘권고’⁹⁾와 41조와 42조에 따라 취해지는 ‘조치’를 구별하고 있다. ‘권고하기’와 ‘강제조치 결정하기’는 39조 내에서 안보리의 서로 다른 두 기능이다. 39조하의 강제조치는 안보리에 의해 결정, 지시될 수는 있으나 권고될 수는 없다. 만일 강제조치가 안보리에 의해 지시된다면, 다시 말하면 회원국의 안보리결정 이행을

6) U. S. Department of State, “The Secretary of State to the US Mission at the UN”, (310.1/7-350: Telegram, July 3, 1950), *Foreign Relations of the United States 1950* Vol.VII, (Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office, 1976), pp.295-296

7) UN Office of Legal Affairs, *UN Juridical Yearbook*, (1994), Chapter VI, p.502

8) Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7thed., (London: Routledge, 1997), p.390; 김대순, 『국제법론』제11판, (서울: 삼영사, 2006), pp.1084-1085

9) 현장 기초자들의 의도를 표현한 것으로 보이는 ‘권고’란 단어는 어떤 구속력 있는 병력도 안보리의 조치에 참가하지 않았다. 유엔 헌장 제정회의 제7차 III/2위원회 회의에서 ‘벨기에 대표는 4항에서 사용되고 있는 “권고”란 단어의 법적 효력에 대해 발기한 국가들에게 해석을 요청했다. 미국 대표는 영국 대표의 관점에 합의하여 말하길, 강요나 강제없음을 상정했다는 것을 명백히 하기 위한 의도였다고 했다. Cf. also U.N.C.I.O. document 1027, III/2/31(I), p.4.); Hans Kelsen, *The Law of The United Nations A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (New York: Frederick A. Praeger, 1950), p.444인용

언급한 25조나 48조의 의미 내에서 회원국들에게 구속력 있는 ‘결정’을 안보리가 한다면 그것들은 39조에 언급된 강제조치다. 오로지 이렇게 해서만, 즉 41조와 42조에 따라 안보리는 현장 7장에 규정된 강제 조치를 취할 수 있다. 만약 안보리가 39조하의 권고하기를 원한다면 강제조치에 대한 권고는 할 수 없으며, 오직 평화적 수단만을 권고할 수 있다.¹⁰⁾ ‘권고’는 오직 유엔헌장 6장에 나열된 평화적 해결에 대해서만 사용하도록 현장제정 당시부터 명확히 정의되었다.

6월 27일 결의는 군사원조를 권고한 것이다. 현장 제2조 5항의 의무에 근거하여 원조함으로써 유엔의 조치를 취한 것이라고 보는 견해는 권고적 성질을 가진 개별적 의사의 집단적 표현과 현장상의 의무를 부과하는 집단적 결정을 혼동하는 것이다. 그것은 오직 가맹국의 개별적 행동에 대하여 도덕적 지지를 부여한 것에 불과하다.¹¹⁾ 스톤(J. Stone) 역시 현장 39조 규정에서 “권고한다”는 것은 평화적 수단의 권고만을 의미하며 강제조치에 대한 권고는 포함하지 않으므로, 6월 27일의 결의에서 안보리가 가맹국에 군사원조 등을 권고한 것은 현장에 입각한 결의가 아니라고 한다.¹²⁾

따라서 이들 결의에 따른 참전국의 조치는 유엔의 조치가 아닌 각국의 조치일 뿐이다.¹³⁾ 통합사령부든 ‘유엔사령부’든 간에 그것은 현장 29조에 계획된 방법으로 창설되지 않았으므로 유엔의 기관이 아니다.¹⁴⁾ 이리하여 미국은 작전수행상 다수의 국제약정을 체결할 필요가 있었다. 예컨대 미국-스웨덴 간 「재한 유엔작전에 있어서의 스웨덴적십자야전병원의 참가에 관한 협정」 또는 「남아연방군의 재한유엔작전참가에 관한 미정부와 남아연방정부간의 협정」¹⁵⁾ 등은 미국이 「주한유엔사의 집행기관」의 자격으로 체결한 것이

10) 현장 39조의 권고(Recommendation)가 평화적 수단의 권고를 의미하느냐, 또는 강제적 수단의 권고까지 포함하느냐의 논의에서 평화적 수단의 권고에 한한다는 견해는 다음과 같이 다수 학자에 의해 주장되고 있다. Hans Kelsen, *The Law of The United Nations A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (New York: Frederick A. Praeger, 1950), p.932; Hersch Lauterpacht, *Oppenheim's International Law*, Vol.II 7thed., (London: Longmans, 1972), p.164; Ian Brownlie, *International Law and the use of Force by States* (Oxford: The Clarendon, 1963), p.335; Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict* (New York: Rinehart & Company Inc., 1954), p.230; Grenville Clark and Louis B. Sohn, *World Peace through World Law* (Cambridge: Harvard University Press, 1958), p.113; L. M. Goodrich and E. Hambro, *Charter of the United Nations*, 2nded., (Boston: World Peace Foundation, 1949), pp.27-28; James Leslie Brierly, *The Law of Nations: an introduction to the international law of peace*, 6thed., (Oxford: Oxford University Press, 1963), p.394; 김명기, 『주한국제연합군과 국제법』 (서울: 국제문제연구소, 1990), p.20

11) Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict*, (1954), p.236 note 43; 이한기, 「한국휴전협정의 제문제」, 『國際法學會論叢』Vol.3, (대한국제법학회 1958) p.59

12) Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict* (New York: Rinehart & Company Inc., 1954), pp.234-235

13) 이들 안보리결의가 유엔의 조치가 아닌 개별국가의 조치라는 입장에 대해서 국내에서는 이한기, 「한국휴전협정의 제문제」, 『국제법학회논총』제3호, (1958), pp.37-85; 김대순, 『국제법론』(제9판), (삼영사 2004), p.988; 정태욱, 「주한 유엔군사령부(UNC)의 법적 성격」, 『민주법학』34권, (민주주의법학연구회, 2007), p.213등이 있고, 국외에서는 Hans Kelsen, “The Recent Trends in the Law of the United Nations”, *The Law of the United Nations: a Critical Analysis of Its Fundamental Problems: with Supplement*, (Steven & Sons, 1951), pp.936-937; Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, (Routledge, 1997), pp.389-390; Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict: A Treatise on the Dynamics of Disputes and War Law*, (Stevens and Sons, 1954), p.231등이 있다. 반대로 그것을 유엔의 행위라고 주장하는 학자들로는 국내에서는 김명기, 『주한국제연합군과 국제법』, (국제문제연구소, 1990), pp.52-62; 제성호, 『한반도 평화체제의 모색』, (지평서원, 2002), p.15; 이병조·이중범, 『국제법 신강』(제9개정판), (일조각, 2003), p.959의 각주3; Chee, Choung II, *Korea and International Law*, (Seoul Press for the Institute of International Legal Studies, Korea University, 1993), p.88, 강병근, 「주한 유엔군사령부의 해체에 관한 법적문제」, 『한림대학교민족통합연구소총서』제2권, (2000), p.207; 배재식, 「한국휴전의 법적제문제」, 『법학』(서울대) 통권33호, (1975), p.52등 있고, 국외에서는 Rosalyn Higgins, *United Nations Peacekeeping: 1946-1967(Documents and Commentary II. Asia)*, (Oxford University Press, 1970), p.178; D. W. Bowett, *United Nations Forces: A Legal Study*, (Frederick A. Praeger, 1964), pp.45-47; Finn Seyersted, *United Nations Forces: In the Law of Peace and War*, (A.W. Sijthoff-Leyden, 1966), p.41; Danesh Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security*, (Oxford University Press, 1999), p.110, 169이하; Christine Gray, *International Law and the Use of Force*, 2nded., (Oxford University Press, 2004), p.199등이 있다.

14) Baxter, “Constitutional Forms and Some Legal Problems of International Military Command”, *British Year Book of International Law*, (1952), p.334. 순군사적인 면에서 본다면 한국사변에 대한 Command의 구조는 일본점령에 채용된 Command의 구조와 유사하다. 이 두 개의 경우에 단일국가가 국제조직의 이름으로 행동하는 것이 허용되었다. 그러나 그 단일국가는 실제의 군사작전에 어떠한 통제도 행사하지 않았다.(Ibid, p.335)

었다. 유엔사업무편람에는 ‘유엔사’가 ‘유엔의 대행기관인 미국 국가통수기구로부터 전략지침 및 지시를 수행한다’¹⁶⁾고 되어있다. 그러나 미국이 유엔의 「집행기관」으로 지명된 일은 없었다. 그 결과 그것을 ‘유엔군’이라 칭할 수 없으며, 「유엔의 조치」라는 표현은 정치적 용어일 수는 있으나 법적의의에 있어서는 과오를 범하게 된다.¹⁷⁾ 유엔사무국 역시 무력사용을 승인했다고 하면서도 유엔의 조치가 아닌 각국의 조치라는 점에 대해서는 동의한다.

주한 통합사령부는 유엔의 지휘와 통제하에 있는 강제조치라기보다는 개별국가에 의해 허가된 무력사용이라는 점에서 걸프전에서 설립된 연합군과 유사하다.¹⁸⁾

켈젠에 의하면 ‘권고’의 문제는 1945년 79차 미 의회에 의해 채택된 ‘유엔참여법’의 배경이기도 했다.¹⁹⁾ 유엔참여법은 대통령에게 단지 안보리에 의해 권고된 강제조치의 실행에 대해서는 권한을 주지 않았다. 이 법은 안보리의 ‘권고’가 아닌 ‘결정’되거나 ‘요청’된 41조, 42조의 조치만을 실행하도록 했다.²⁰⁾ 아무리 안보리의 결정이라도 유엔헌장과 법률을 위반한다면 그것은 유엔의 조치가 아니다.

예를들면 1947년 네덜란드-인도네시아분쟁에 대해 통과된 원래 안보리결의 초안은 ‘유엔헌장39조의 평화의 파괴를 구성하는 그런 적대행위를 결정한다’는 구절을 의도적으로 배제했다. 그리고 1947년 8월 1일 결의안의 전문에 ‘적대행위의 진전에 주목하며’라고 명시했는데 이는 39조에 표현된 평화의 위협, 평화의 파괴, 침략의 존재를 결정한 것과는 무관한 것으로 강제조치가 아니었다.²¹⁾

또 다른 예는 1985년 7월 26일 안보리가 39조가 말하는 평화에 대한 위협이 있다고 결정함이 없이 회원국들에게 남아프리카에 대한 금수조치를 부과하도록 요청한 것이다.²²⁾ 실제 침략행위가 존재하더라도 39조하의 평화의 위협, 평화의 파괴, 침략이 존재하는지에 대한 안보리의 결정이 없으면 강제조치는 성립되지 않는다.²³⁾ 사실과 법의 구별이 이처럼 엄연하다.

한국전쟁에 대해서는 평화의 파괴를 결정했지만 그 다음 단계인 ‘조치하기’ 대신 ‘권고하기’를 택함으로써 유엔안보리는 군사적 강제조치를 결정하지 않았다.²⁴⁾ ‘유엔사’ 창설의 결정적 기반인 유엔안보리의 강제

15) 다른 참전국들도 미국과 협정을 체결하였다. 대표적 경우가 네덜란드와의 협정인데, 그 협정의 주된 목적은 참전국들이 전쟁물자를 미국으로부터 보충받기 위한 것이었다. 이에 대한 자세한 설명은 Rosalyn Higgins, *United Nations Peacekeeping: 1946-1967(Documents and Commentary II, Asia)*, (Oxford University Press, 1970), p.205; 정태욱, 「주한 유엔군사령부(UNC)의 법적 성격」, 『민주법학』34권, (민주주의법학연구회, 2007), p.205

16) UNC and CFC Manual(유엔사연합사업무편람), 7 November 1984, p.7-2-2

17) H. Kelsen, “The Recent Trends in the Law of the United Nations”, *The Law of the United Nations: a Critical Analysis of Its Fundamental Problems: with Supplement*, (Steven & Sons, 1951), p.937참조.

18) UN Office of Legal Affairs, *UN Juridical Yearbook*, (1994), Chapter VI, pp.501-502

19) 79th Congress, 1st session, *Public Law*, p.246; Hans Kelsen, *The Law of The United Nations A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (New York: Frederick A. Praeger, 1950), p.932

20) “United Nations Participation Act”, December 20, 1945, Sec5, Sec6 참조 http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decad031.asp

21) Hans Kelsen, *The Law of The United Nations A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, (New York: Frederick A. Praeger, 1950), p.443, 933참조

22) Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7th revised ed., (London: Routledge, 1997), p.390

23) 이병조·이중범, 『국제법신강』8개정판, (서울: 일조각, 1999), p.909

24) 안보리결의의 효력을 인정하는 경우, 유엔안보리결의에 무력사용의 종료조항이 따로 없을 때는 어떻게 종료하는가가 문제된다. 첫째는 새로이 종료결의를 하는 것이고, 둘째는 장기적인 정전협정이 체결되면 무력사용권한도 종료된다고 해석하는 것이다. 첫째경우는 현재 ‘유엔사’의 주장과 유사하다. 한국전쟁에서 미국처럼 유엔의 군사력사용허락을 받은 국가들 중에 안보리상임이사국이 포함되어 있는 경우, 미국은 무력사용 종료 결의안에 거부권을 행사함으로써 자국이 원하는 동안까지 유엔결의를 근거로 군사력을 행사하게 될 것이다.

둘째경우는 안보리가 정전협정에 반대하여, 정전협정을 무시하고 무력사용을 결의하지 않는 한 정전협정에 의해 안보리의 무력사용결의는 종료된다는 것이다. ‘안보리의 군사력사용권한은 안보리에 의하여 명시적으로 그리고 만장일치로 지속적 효력을 갖는다는 결의를 하지 않는 한 정전협정의 체결로 종료된다.’(Jules Lobel, Michael Ratner, “Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-Fires and the Iraq Inspection Regime”, *AJIL*,

조치결정은 불성립하였으며 그 결과 부존재하는 것이다.²⁵⁾

ㄴ. ‘유엔사’명칭의 부존재

트리그브 리 사무총장은 당시 안보리결의에서 유엔의 군대를 창설하기를 바랐다. 그러나 이는 미국에 의해 거절되었다. 1950년 7월 6일 노르웨이의 순대(Arne Sunde)안보리의장은 다시 한 번 미국 측에 미국 측 결의안 3항에 ‘유엔을 위한 기구로서’라는 단어를 넣을 수 있는지 문의하였다. 그로스 대사는 단호히 반대한다고 밝혔다.

그리하여 이 결의는 ‘유엔사령부’가 아닌 미국통합사령부의 창설을 권고했다. 그럼에도 미국은 이중적으로 ‘유엔사령부’라는 명칭을 사용하고자 의도했다. 1950년 상원 외교관계위원회 위원장 톰 코넬리 상원의원에 따르면 트루먼은 1950년 6월 30일 한국문제에 대한 백악관 브리핑에서 그와 의회의 다른 중요 인사들에게 “맥아더는 미국사령관으로서 뿐만 아니라 ‘유엔사령관’으로서도 싸우고 있다”고 말했다.²⁶⁾

트루먼은 ‘7월 10일 유엔의 요청에 따라 맥아더 장군에게 ‘유엔사령부’(UNC)를 설립하도록 지시했다’²⁷⁾ 맥아더는 7월 11일 트루먼에게 보낸 답장에서 “한국에서 근무하게 된 국제적 군대의 유엔사령관”이라는 표현을 사용했다.²⁸⁾

7월 25일 유엔미국대사 오스틴은 다음날 (미국)통합사령부명명의 첫 보고서를 안보리에 제출하였다. 그러면서 25일 오후3시로 예정된 안보리회의 전까지 이 문서를 공개하지 말 것을 요청하였다.²⁹⁾ 그런데 같은 날 좀 늦게 도착한 미국정부의 서한은 맥아더가 전날 도쿄에서 ‘유엔사령부’일반명령1호에 의해 ‘유엔사령부’를 창설했다는 내용의 보고였다.³⁰⁾ 이때 처음 공개적으로 ‘유엔사령부’란 명칭이 사용되었다.

오스틴 대사는 1950년 7월 31일 안보리 회의에서 “유엔사”는 단지 미국통합사령부 산하의 “야전기관”일 뿐이라고 설명했다. 이로서 미국은 “유엔사”라는 이름을 그들의 목적에 따라 도용했음을 인정하였다. 그 뒤 8월의 통합사령부 2차보고서부터는 ‘유엔사령부’란 명칭과 통합사령부라는 명칭이 혼용되기 시작했다. 미국이 7월 7일 안보리결의안에서 그토록 고집하던 미국통합사령부란 명칭이 7월 25일 ‘유엔사령부’란 명칭으로 갑자기 바뀌게 된 것은 미국의 법절차와 연관이 있다. 미국통합사령부라는 이름을 사용하려면 미 대통령은 경찰조치가 아닌 전쟁선포를 해야 했고, 그렇지 않다면 유엔참여법에 따라 안보리의 권고가 아닌 조치가 결정되었어야 했다. 따라서 미국이 7월 7일 결의안에서 마지막까지 거부했던 ‘유엔사령부’란 이름을 사용할 수밖에 없었을 것이다. 따라서 미국은 자신들이 ‘유엔사’라는 명칭을 도용한 사실에 대해 누구보다 잘 알고 있었고 문제가 될 것을 두려워했다. 1966년 11월 29일 주한미대사가 국무성에 보내

vol.93(1999), p.144.) 물론 정전협정을 반대하거나 무시한다면 이는 안보리가 유엔현장의 평화적해결 원칙을 위반하는 결과가 될 것이다. 정전협정에 의해 안보리결의가 종료된다면, 종료를 위해서 결의를 따로 할 필요도 해서는 안된다. 만약 그렇지 않다면 한국전쟁의 당사자 일방에 의한 심각한 정전협정의 위반이 있는 경우 유엔회원국은 지금이라도 1950년 안보리결의에 근거하여 북측에 대한 무력공격이 가능하다는 결론에 이르게 될 것이기 때문이다. 같은 논리로 정전협정파기에 의한 전쟁이 발생한 경우 안보리가 군사력 사용을 위해서는 반드시 새로운 안보리결의에 의해서만 권한을 부여해야 한다.

25) 우리 사회에서는 참전 16개국의 군대는 ‘유엔군’이며 그 통합사령부는 유엔의 산하기관으로서 그 법적 주체는 유엔자신이라는 견해가 널리 유포되어 있다. 그러나 외국에서 그러한 견해를 주장하는 학자들은 드물다. 유엔안보리의 조치를 유엔현장 상의 강제조치로 이해하는 학자들조차 ‘유엔사’를 유엔의 보조기관으로 보는 데에는 큰 애로를 겪는다. 왜냐하면 ‘유엔사’가 정치적, 행정적, 군사적 차원에서 전적으로 미국 정부의 관할에 속하여 있음을 부인하기 어렵기 때문이다. 유엔안보리의 결의를 유엔현장 상의 강제조치로 이해하는 Seyersted도 그 ‘유엔사’가 미국의 군대임은 또한 부인할 수 없는 사실이라고 말한다. Finn Seyersted, *United Nations Forces: In the Law of Peace and War*, (A.W. Sijthoff-Leyden, 1966), p.41 Higgins도 정치적 통제, 행정적, 군사적 통제, 편제구성, 재정적 차원에서 그 ‘유엔군’은 그저 미군일 뿐임을 시사하고 있다. Rosalyn Higgins, *United Nations Peacekeeping: 1946-1967(Documents and Commentary II. Asia)*, (Oxford University Press, 1970), p.178이하 참조; 정태욱, 「주한 유엔군사령부(UNC)의 법적 성격」, 『민주법학』34권, (민주주의법학연구회, 2007), p.214

26) Tom Connally, *My Name is Tom Connally*, (Thomas Y. Crowell Company, 1954), p.349

27) Joint History Office, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *The History of the Unified Command Plan*, 1946-1999, (2003), p.19

28) MacArthur's Message, 1950년 7월 11일, Truman Library

29) S/1626

30) S/1629

전문을 보자.

우리는 또한 '통합사령부'만 요구한 유엔결의안에 대해서만 알고 있지 '유엔사령부'라는 문구는 어떤 유엔결의에도 나타나지 않는다는 것을 알고 있다. '유엔사령부'는 한국전쟁이 시작될 때 미국의 일방적 조치로서 '통합사령부'의 이름대신 채택 된 것이다.³¹⁾

'유엔사'란 명칭 자체가 유엔총회에서 문제가 될 것임을 알고 미리 대처하기 위한 방안을 마련하면서 미국은 '유엔사'명칭도용을 자인한 셈이다. 결국 1975년 유엔총회의 '유엔사'해체결의 B에서 유엔사령부는 인용부호가 처리된 "유엔사령부"로 명기되었다. 미국이 '유엔사' 명칭을 도용했음이 유엔총회결의에서 확인된 것이다.

이에 대해서는 유엔사무국도 같은 입장이다. 1994년 6월 유엔사무국법률과는 '유엔법률백서'의 '주한유엔사의 상태'란 글에서 '유엔사'란 명칭이 "잘못된 이름"(misnomer)임을 명확히 했다.³²⁾ 이처럼 미국 자체의 시인과 유엔사무국의 법적 해석을 통해 '유엔사'란 명칭은 도용된 것임이 확인되었다.

㉔. 유엔깃발사용승인의 부존재

1950년 7월 7일 안보리는 '유엔기를 사용할 수 있는 통합사령부의 재량권을 승인'한다고 결의했다. 그런데 1993년 12월 24일에 남·북간 국경을 넘는 유엔사무총장 부트로스 부트로스 갈리(Boutros Boutros Ghali)는 판문점에서 "자신은 유엔사에 유엔기를 계양할 수 있는 권한을 부여하지 않았다"고 언급했다.³³⁾ 2017년 미군대령 크리머(Shawn P. Creamer)는 갈리총장의 발언을 다음과 같이 반박했다.

유엔안전보장이사회는 1950년 7월 7일 유엔안전보장이사회 결의 84호의 일부로 유엔사작전 중에 유엔깃발을 사용할 수 있는 권한을 미국에 부여했다. 더욱이 1950년 사무총장인 트리그브 리(Trygve Lie)는 결의 84가 통과되었을 때 오스틴(Warren R. Austin)유엔미국대사에게 유엔깃발을 보냈다. 콜린스(J. Lawton Collins)미 육군참모총장은 1950년 7월 14일 맥아더 장군에게 이 깃발을 전달했다. 이후 1950년 7월 17일, 유엔사무총장의 개인대표인 남아공의 카친(Alfred G. Katzin)대령이 한국지상전의 작전통제권을 가진 미8군사령관에게 유엔깃발을 선물했다. 두 행동 모두 유엔지도부가 의도적으로 유엔깃발을 통합사령부에 수여했으며 따라서 유엔안보리결의 84는 실수가 아니었다. 현대의 유엔지도부가 1950년의 행동에 대해 우려할지 모르지만 유엔사가 유엔깃발을 사용할 수 있다는 사실은 여전히 유효하다.³⁴⁾

크리머대령의 간절한 희망에도 불구하고 유엔기사용을 승인한 안보리결의 84호 자체의 합법성은 당시부터 의심되었다. 유엔현장에 대한 가장 권위있는 해설자로 인정받았던 한스 켈젠(Hans Kelsen)은 바로 이 사안에 대해 다음과 같이 분석했다.

31) 원문은 다음과 같다. 'We should also be aware that the UN resolution called only for a "Unified Command" and the phrase "United Nations Command" does not appear in any UN resolutions. "UNC" appears to have been adopted at the beginning of the Korean War as a name for the "Unified Command" solely as a unilateral action by the US and, though unchallenged over the years, is, nevertheless, without UN sanction.' Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State, November 29, 1966, National Archives and Records Administration, RG 59, Central Files 1964-66, POL 27-14 KOR/UN

32) 원문은 다음과 같다. '...which it clearly emerges that the so-called "United Nations Command" is a misnomer.' UN Office of Legal Affairs, 'STATUS OF THE "UNITED NATIONS COMMAND" IN KOREA — SECURITY COUNCIL RESOLUTION 84 (1950) OF JULY 1950', *UN Juridical Yearbook*, 1994, Chapter VI, p.501

33) Shawn P. Creamer(U.S. Army Colonel), "The United Nations Command and the Sending States", *International Journal of KOREAN STUDIES*, Volume XXI, Number 2, Fall·Winter (2017), p.2

34) Shawn P. Creamer, 위의 글

비록 안보리 권고에 의하여 수행된 작전이라 할지라도, 회원국과 비회원국(한국)병력의 군사작전 내에서의 유엔기사용이 그 당시 발효 중이었던 유엔기발법에 합치된 것이었는지는 무척 의심스럽다. 그러나 1950년 7월 7일 안보리 결의 후, 즉 7월 28일 사무총장은 ‘군사작전에서의 깃발사용’이란 제목의 6항아래 다음과 같이 규정하고 있는 새 깃발법을 공표했다: ‘깃발은 유엔의 법적자격을 갖는 기구에 의해 발효된 명시적인 승인이 있을 경우에만 군사작전에서 사용될 수 있다.’³⁵⁾

7월 7일 안보리결의가 유엔기사용을 승인한 것은 사실이지만 당시엔 그 근거인 유엔기발법에 “군사작전에서의 유엔기사용”에 관한 조항자체가 없었다. 미국통합사령부가 창설된 7월 25일까지 이 사실을 몰랐는지 유엔사무총장은 3일 뒤인 28일에 가서야 “군사작전에서의 유엔기 사용” 항목을 추가하여 유엔기발법을 개정하였다. 사후입법인 것이다. 그러나 법적규정이 없었다하더라도 유엔안보리가 결의했기에 합법성이 인정되는 것이 아닌가하는 의문이 제기된다. 이는 미국의 주장이기도 하다. 이에 대해 켈젠은 다음과 같이 해석한다.

총회의 167(II)호 결의에 따르면, 깃발사용을 승인할 능력이 있는 유일한 유엔기구는 사무총장이었고, 새 깃발법은 이 권한을 유엔의 다른 어떤 기관들에게도 위임하지 않았다. 그러나 사무총장은 아마도 총회와 안보리가 깃발사용을 승인할 능력이 있다는 견해를 갖고 있었던 것 같다. 하지만 이러한 견해는 유엔헌장에도 총회167(II)결의 어디에도 그 근거가 없다. 새 깃발법 6항의 효력은 사무총장이 군사작전에 관한 권한을 가진 유엔의 다른 기관에 깃발의 사용승인권을 부여했다는 것이다. 따라서 새 깃발법의 6항은 안보리가 권고한 군사작전에서의 유엔기 사용을 승인한 안보리의 결의안에 대한 사후정당화일 뿐이다.³⁶⁾

즉 유엔기발법에 따르면 군사작전에서의 유엔기사용을 승인할 수 있는 ‘법적자격을 갖는 기구’란 오직 유엔사무총장뿐이다. 사무총장이 위임하지 않는 한 어떤 유엔기관도 유엔기사용에 대한 승인권을 갖지 않는다. 즉 안보리는 유엔기발사용승인권이 없다. 따라서 1993년 판문점에서 유엔기사용여부를 논한 부트로스 부트로스 갈리 사무총장발언은 법적으로 완벽하다. 유엔사무국법률과의 1994년 6월 13일자 각서는 다음과 같이 확인했다.

대한민국에서 유엔기의 게양은 유엔활동이나 프로그램과 관련이 없으며 오히려 안보리 결의84(1950)의 잔재이다.³⁷⁾

유엔사무국 역시 유엔기의 게양이 유엔조치와 무관한 것임을 확인했다. 유엔기사용승인이 안보리의 잘못된 결정이기에 유엔기사용 철회 역시 안보리가 결자해지해야 한다는 입장인 것이다. 그러나 유엔사무국의 분석은 사무총장에게 유엔기사용승인권한이 있다는 부트로스 갈리 총장의 발언보다 무딘 것이다. 안보리에도 책임이 있지만 사무총장 역시 책임을 갖고 있다. 트리그브 리 사무총장이 미국에게 유엔기를 전달하는 행동을 취함으로써 미국에게 잘못된 메시지를 준 책임도 있기 때문이다.

유엔총회에서는 1966년부터 ‘유엔사’의 유엔기발이 문제되기 시작했다. 1975년 6월 27일자로 미국이 유엔안보리 의장에게 보낸 편지³⁸⁾에는 유엔기사용의 제한을 포함하여 ‘유엔사령부’의 노출을 줄이기 위한

35) H. Kelsen, *The Law of The United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (New York: Frederick A. Praeger, 1950), p.939

36) H. Kelsen, 위의 책.

37) UN Office of Legal Affairs, *UN Juridical Yearbook*, (1994), Chapter VI, pp.501-502

38) S/11737. LETTER DATED 75/06/27 FROM THE PERMANENT REPRESENTATIVE OF THE UNITED STATES OF

조치를 취하겠다는 약속이 담겨 있었다. 그리고 1975년 8월 25일부터 판문점 ‘유엔사’ 군사정전위 등 정전협정이행과 직접적으로 관련이 있는 시설을 제외하고 한국 내 모든 미군기지에서 유엔기가 내려졌다. 유엔기사용금지를 둘러싼 국제사회의 법치주의는 이미 상당한 승리를 거둔 셈이다. 이처럼 안보리결의 84호의 유엔기사용승인은 성립요건을 결하고 있으므로 법적으로 부존재 한다. 2019년 가짜 ‘유엔사’ 해체 국제캠페인은 유엔사무총장에게 편지를 보내 다시 이 사항을 지적하였고 1년 뒤인 2020년 사무총장은 1967년 이래 개정된 적이 없던 유엔기법을 대대적으로 개정하였다. 이법 6조는 ‘유엔기 계양으로 유엔과 협력관계가 있다는 것을 암시해서는 안된다’고 하여 ‘유엔사’가 유엔과의 관계를 암시할 목적으로 유엔기를 계양할 수 없게 되었다.

ㄴ. ‘유엔사’ 보고서 법적효력의 부존재

미 국무성이 보고서문제에 관심을 집중하게 된 계기는 1950년 6월 30일에 트루먼 대통령이 승인하고 3일 후 모든 선박에 대해 공개경고한 북측에 대한 해상봉쇄 조치였다.³⁹⁾ 유엔헌장상 봉쇄는 제42조에 의한 안보리결정이 있을 때 가능한 것이었다. 그러나 6월 25일과 27일 안보리결의는 그런 내용을 담고 있지 않았다. 국무성 스스로도 이들 결의만으로 봉쇄조치에 충분한 근거가 되는지 의심했다. 이런 상황에서 국무성은 7월 7일 안보리 결의안에 보고서항목을 삽입하여 봉쇄에 관한 사항을 추진받는 수단으로 삼고자 했다. 즉 안보리회원국에게 그 봉쇄조치에 반대할 기회를 부여해주고 그들이 반대하지 않으면 봉쇄조치의 적법성을 묵시적으로 확인받은 것으로 할 수 있다고 생각한 것이다. 미국이 보여 온 전형적인 소급 입법, 사후정당화 시도다. 합참은 여기에 더하여 보고서가 짐이 되지 않게 하려고 “정기적인 보고서” 대신에 “적절한 보고서”를 요청하는 것으로 결의안을 수정하도록 건의했다.⁴⁰⁾

혹자는 유엔안보리가 미국에 대하여 보고를 요청하였고 미국도 그에 따라 정기적인 보고서를 제출하였다는 점을 들어, ‘유엔사’가 유엔의 보조기관임을 주장하기까지 한다. 그러나 ‘유엔사’가 유엔의 보조기관이라면 직접 안보리에 보고를 하여야지, 미국정부가 보고를 하는 것은 논리적으로 맞지 않다.⁴¹⁾ 그 보고의 성격도 어떤 정치적 평가 혹은 자문을 구하는 것과는 무관한 단순한 사실개요에 불과한 것이며 다른 비정부기구가 제출하는 보고서처럼 수많은 보고서중의 하나로 유엔에 보관될 뿐이다. ‘유엔사’ 보고서는 유엔 관련 어떤 법적효력도 갖지 않는다.

2. 미국 통합사령부 법적지위의 부존재

유엔기구로서의 ‘유엔사’의 법적지위의 부존재가 의심된다면 미국통합사령부의 법적지위는 존재하는지 살펴보자. 미국은 행정부도, 입법부도, 사법부도 한국에서 전쟁을 결정하거나 전쟁상태에 있음을 판단한 적이 없다. 심지어 유엔참여법의 위반이 의심되었다. 만일 그렇다면 수동적 위반이 아닌 적극적 위반이 구성되는 것이다. 참혹한 유형의 충돌을 겪었음에도 통합사령부소속 미군이 미국 내에서 법적지위를 갖는지 의심되었다.⁴²⁾

AMERICA TO THE UNITED NATIONS ADDRESSED TO THE PRESIDENT OF THE SECURITY COUNCIL

39) (U) Msg, JCS 84885 to CINCFE, 3 July, 1950; James F. Schnabel, Robert J. Watson, *The History of The Joint Chiefs of Staff, The Joint Chief of Staff and National Policy Vol.III The Korean War Part I* (Historical Division Joint Secretariat Joint Chiefs of Staff, 1978)/ 국방부전사편찬위원회, 『미국합동참모본부사 한국전쟁(상)』 (국방부전사편찬위원회, 1990), p.113 n486

40) Report by the Joint strategic Survey Committee to the JCS, “Proposed U. S. Position with regard to Forces in Korea”, 5 July, 1950, JCS 1776/19, Enclosure p.112; 국학자료원, 『합동참모본부기록』18 (서울: 국학자료원, 2000), p.19

41) Rosalyn Higgins, *United Nations Peacekeeping: 1946-1967(Documents and Commentary II, Asia)*, (Oxford University Press, 1970), p.179; 정태욱, 「주한 유엔군사령부(UNC)의 법적 성격」, 『민주법학』34권, (민주주의법학연구회, 2007), p.215참조

42) 결국 이러한 모순을 초래한 민군관계의 비정상 상태를 바로잡기 위한 반성이 헌팅턴의 민군정상관계론, 캐스퍼 와인버거의 무력사용 6원칙, 파웰독트린, 골드워터-니콜스법을 요구했으며 결프전에서야 비로소 미국헌법에 따라 의회의 동의를 얻은 전쟁이 선포되었다. Samuel P. Huntington, *The Soldier and The State, The Theory and Politics of Civil-Military*

ㄱ. 미 행정부전쟁결정의 부존재

1950년 6월 25일 저녁 블레어하우스의 첫 번째 고위관리회의에서 브래들리장군(합참의장)은 참가자들에게 “우리는 유엔에 대한 원조라고 위장하여 행동해야 한다.”라고 조언했고 트루먼대통령은 “우리는 유엔을 위해 전적으로 일하고 있다”고 강조했다.⁴³⁾ 실제로 트루먼은 1950년 6월 29일 언론기자들과의 회견에서 미국이 전쟁 중에 있는가라는 질문에 대하여 전쟁 중이 아니라고 답변하였다. 그리고 미국의 군사적 조치는 유엔에 의한 경찰조치라고 부르는 것이 더욱 적절하다는데 동의하였다.

유엔헌장의 채택과 관련하여 1943년 미 연방의회에서 이루어진 논의과정 중 상원의원인 페퍼(Claude Pepper)는 연방의회의 전쟁선언권을 국제기구에 위임하는 것에 반대하면서 다만 소규모전쟁(small wars)에 있어 침략에 대응하기 위한 경찰력(police force)으로써 의회의 사전동의없이 미군이 사용될 수는 있을 것이라는 의견을 표명하였다. 이때 사용된 느슨한 경찰조치(police action)라는 개념이 후에 트루먼이 의회의 동의없이 미군을 한국에 파병하는 법적 근거로 이용되었다. 트루먼은 페퍼의원이 발언하던 당시에 같은 상원의원이었다.⁴⁴⁾

유엔의 행동이 국제사회를 대표한 경찰행위라면 침략자에 적용될 법은 낡은 전쟁법규가 아닌 새로운 유엔경찰법규가 아니면 안된다. 이같은 경찰법의 제정이 경찰행위에 선행해야 할 것이며 그렇게 함으로써 범죄자에 대하여 「불법으로부터 법이 발생하지 않는다」(ex injuria non oritur jus)라는 원칙을 적용할 수 있을 것이다.⁴⁵⁾ 그러나 유엔도 미국도 경찰행위에 해당하는 법 개념을 제정한 바가 없다. 비유는 법이 아니다.

미국역사에서 대통령이 일방적으로 결정한 군사적 조치들은 해적과의 전투, 미개척의 해안에 소규모의 해군을 상륙시킨 행위, 멕시코 국경지대의 강도들이나 소매 도둑을 쫓기 위한 군대동원 등이었다. 한국전쟁은 이러한 소규모 경찰조치와 비교할 수 있는 성질과 규모가 아니었다. 결국 1950년 12월 6일 트루먼 대통령은 「국가비상사태의 존재」를 선언하고 육해공군 및 민간의 신속한 방위를 요구했다. 「비상사태」는 과거에도 미대통령이 누차 선언한바 있었으나 그것은 국내 또는 국제법상으로 「전쟁」선언을 의미하지 않았다. 예컨대 2차대전이 발발한 1939년에는 국민방위를 강화할 목적으로 「제한적 비상사태」를 선포하였으며 추축국으로부터의 위협이 명백해진 1940년 5월에는 침략을 격퇴할 목적으로 국민방위의 동원을 요청하는 「무제한비상사태」를 선포한 바 있었다. 그러나 그 어느 것도 전쟁으로 취급되지는 않았다. 미국 헌법2조에 의해 대통령은 군통수권자의 권한을 갖지만⁴⁶⁾ 한국사태에 대한 대통령의 전쟁결정은 존재하지 않았다.

ㄴ. 미 입법부전쟁결정의 부존재

미국 헌법 제1조 8절 11항에 따라 전쟁선포권은 의회에 있다.⁴⁷⁾ 과거 역사에서 대통령은 때때로 미국인의 생명을 구하거나 미국국익을 보호하기 위해, 공식적인 전쟁선포나 의회의 승인없이 해외에서의 소규모 전투개입에 미국군함이나 군대를 사용했었다. 그러나 주요전쟁에서, 대통령은 제1조 8절에 따라 전쟁시작 전이나 직후에 의회로부터 공식적 전쟁선포를 받도록 요구되었다. 미국의회가 공식적으로 전쟁선포를 채

Relations (Cambridge Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1964), p.385/강창구·송태균 역, 『군인과 국가』 (서울: 병학사, 1997, 6판), p.408참조; Eliot A. Cohen, *Supreme Command*, (Simon & Schuster, 2002)/이진우 역, 『최고사령부』, (서울: 가산출판사, 2002), pp.325~334참조

43) *FRUS*, 1950, Korea, Volume VII, Doc. 86

44) Louis Fisher, “The Korean War : On What Legal Basis Did Truman Act?”, *American Journal of International Law*, 1995, p.25; 崔哲榮, 「미국의 UN참여법과 미군의 6.25전쟁 참전의 합법성문제」, 『美國憲法研究』Vol.21 No.3, (미국헌법학회, 2010), p.154

45) Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict: A Treatise on the Dynamics of Disputes and War Law*, (Stevens and Sons, 1954), p.237; 이한기, 「한국휴전협정의 제문제」, 『國際法學會論叢』Vol.3, (대한국제법학회 1958) p.63

46) U.S. Const. art. II, §2, cl. 1.

47) U.S. Const. art. I, §8, cl. 1., 11, 12-15

택한 5개의 전쟁이 있었다. 즉, 1812년 전쟁, 멕시코-미국전쟁, 스페인-미국전쟁, 제1차 세계대전, 제2차 세계대전이다. 그러나 한국전쟁에 대한 의회의 전쟁결의는 없었다. 더구나 유엔과 관련된 이 전쟁에서 미국은 유엔참여법을 위반하였다. 유엔참여법을 살펴보자.

1945년 7월 9일부터 13일까지 미 연방의회상원국제관계위원회는 유엔헌장관련 청문회를 개최하였다. 청문회에서는 의회가 궁극적으로 군대의 사용과 관련된 특별협정을 통제하게 되는가가 문제로 제기되었다. 트루먼대통령은 유엔에 군대를 보내는 문제에 대하여 입법부와 행정부의 어느 기관이 통제할 것인가에 대한 정부·연방의회에서의 논의를 전해 듣고 1945년 7월 27일 포츠담에서 전송문을 보내 군대의 파견에 관한 어떠한 협정의 협상이 진행되는 경우에는 이를 승인하기 위한 적절한 입법을 의회에 요청하겠다는 의사를 밝혔다. 이에 상원은 유엔헌장을 89대 2로 통과시켰다.

유엔헌장을 비준동의한 후 이를 이행하고 군대사용을 위한 분명한 절차구조를 결정하기 위해 1945년 유엔참여법(UN Participation Act)이 제정되었다. 이 법의 제정과정에서 당시 국무부의 부장관이었던 애치슨(Dean Acheson)은 하원의 국제관계위원회에 출석하여 의회의 승인을 받은 후에만 유엔안전보장이사회에 군대를 제공할 것이라고 설명하였으며 대통령은 의회가 특별협정을 통해 동의한 군대 외에 더 이상 군대를 유엔안보리에 제공할 권한을 갖고 있지 않다고 하였다.

결국 미 연방의회가 대통령이 협상한 헌장43조의 특별협정에 대하여 승인할 것인가 아닌가하는 문제는 전적으로 의회의 권한이며 이를 통해 의회는 유엔안보리의 결정을 통제할 수 있게 되었다. 미 연방의회의 하원은 대통령과 공유된 그리고 상호 동등한 관계를 기대하고 있었다. 하원은 유엔헌장의 비준동의를 통해 행정부에 유엔헌장에 따른 미국의 약속이행과 관련된 권한과 의무를 부여하였지만 의회는 유엔안보리의 미군이용에 있어 모든 단계에서 의회가 참여하고 조언해야 한다고 하였다.

1945년 유엔참여법의 제6조는 명확하게 헌장43조의 특별협정이 적절한 법률 또는 상하원 공동결의의 방식에 의한 의회의 승인을 받도록 규정하고 있다. 이 규정에 따라 대통령은 유엔에 군대를 파병하기 전에 의회의 승인을 받아야 한다.

이러한 유엔참여법 제6조에 의한 대통령의 군대사용권한의 제한은 1949년 개정되었다. 1949년의 유엔참여법 개정은 대통령이 “협력조치”로서 유엔에 군대를 제공할 수 있는 주도적 권한을 허용하고 있다. 하지만 군대를 파병하는 대통령의 재량권은 엄격한 조건에 따라야 한다. 즉 파병된 군대는 오로지 감시병 및 경계병(observers and guards)으로서만 역할을 하여야 하고, 비전투적 무장상태에 있어야 하며, 1천명을 넘어서는 안된다. 더욱이 이에 해당하는 병력을 유엔에 제공하는 경우에도 대통령은 해당 병력이 유엔헌장 제7장이 의도하고 있는 군대에 포함되지 않도록 확인하여야 한다. 유엔참여법은 개정을 통해서도 대통령에게 일방적으로 군사적 조치를 할 수 있는 권한을 부여하고 있지 않았다.

이 법은 안보리의 ‘결정’되거나 ‘요청’된(call upon)조치만을 실행하도록 했다. 단지 ‘권고’된 강제조치에 참여하는 것에는 미국 대통령에게 권한을 주지 않았던 것이다. 그러나 1950년 6월 27일 안보리결의는 ‘권고’했을 뿐이다. 따라서 미 의회는 전쟁선포는 물론 유엔참여법의 적용도 고려하지 않았다. 한국사태에 대한 미 의회의 전쟁결정 역시 부존재 했다.

㉔. 미 사법부 전쟁판단의 부존재

미 사법부 역시 한국사변을 전쟁으로 판단하지 않았다. 미사법부의 견해는 1952년 영스타운철강회사 사건을 통해 간접적인 시사를 하였다. 1951년 전기철강회사와 노동자 간에 고용조건에 관한 분쟁이 발생하여 해결을 보지 못하고 1952년 4월 9일 오전 0시를 기하여 동맹파업에 들어갈 태세가 확립되자 트루먼 대통령은 상공장관에게 동 회사를 접수하도록 행정명령을 발표하였다. 정부주장의 요지는 다음과 같았다. 미국군대와 타 유엔가맹국의 군대가 한국에서 침략군과 사투하고 있는 차제에 철강생산의 정지는 국방을 위태롭게 한다. 철강의 계속적 생산과 이용을 확보하기 위해서는 앞의 행정명령이 필요하다. 이 중대한

비상사태에 대처하기 위해 대통령은 행정수반 및 미군 총사령관자격으로 헌법상 권한의 총화내에서 행동한다. 대통령은 과거에 행한 바를 행할 수 있는 ‘고유의 권한’(inherent power)을 가지고 있으며 이 권력은 ‘역사적 선례와 재판소의 판결에 의해 지지되고 있다’는 것이다.

이에 대해 회사측은 앞의 행정명령이 입법기능에 해당하며 이 기능은 헌법상 국회에 속하고 대통령에게 속하는 것이 아니기 때문에 무효라고 주장하는 한편 이 명령의 실시를 억제하는 영구적 내지 임시적 차지 명령(injunction)을 발표하도록 요구했다. 이 소청을 받은 지방법원은 4월 30일 공장접수의 계속와 행정명령10340호의 행동을 금지하는 예비적 차지명령을 발표했으며 다시 고등법원에서도 이 명령이 지지되었으므로 연방대법원은 5월3일 이 사건의 이송명령을 발했다. 이 사건은 결국 회사측의 승소로 낙착되었다.

한국사변과 관련하여 주목할 판결이유의 내용은 프랭크퍼더(Frankfurter)판사의 찬성의견에서 찾아볼 수 있다. 이 판사는 공장접수권한은 언제나 제한된 시기 또는 특정된 비상사태하에서만 부여되고 그 시기 이후에는 철회되는 것이며, 그 권한의 행사는 특별한 환경, 예컨대 ‘전시’(time of war) 또는 ‘전쟁이 급박한 경우’에만 가능하다고 하였다. 이 같은 미 최고법원의 판결논지를 통하여 불진대 그 철강회사의 접수는 한국사변이 전쟁이 아니며 ‘전쟁의 급박한 경우도 아니기 때문에’ 불법이라고 단정한 것이다.⁴⁸⁾

이와 동일한 판례는 펜실베이니아주 고등법원의 Harding v. Pennsylvania Mut. Life Insurance Co. 사건에 대한 1952년 7월 17일자 판결에서도 볼 수 있다. 동 판결은 “한국에 있어서의 군사행동은 선포된 전쟁 또는 선포되지 않는 전쟁의 어느 것도 아니다”라고 단정하였다. 그 이유는 “한국에 대한 공격과 이에 대처하기 위한 행동은 미국에 대한 직접적 공격이었던 일본의 진주만공격과는 상이하다”는 것이다. 이리하여 이 사건에서 피보험자는 국방군훈련을 받기위해 목적지로 향하는 도중 열차사고로 사망하였지만 보험계약에 규정된 「전시」중의 군복무가 아니라는 이유 하에 그 이중보험금(double indemnity)을 타지 못하였다.⁴⁹⁾

연방지방법원은 1953년에 가서야 현재 한국에서 진행되고 있는 분쟁은 전쟁이라고 밖에 할 수 없다고 하였다. 국무장관 애치슨도 통상적인 용어의 의미로서 한반도에 전쟁이 존재한다고 하였다. ‘사실상의 전쟁’론이다. 법규칙이 도덕, 윤리규칙과 다른 것은 ‘강제’에 있다. 그러나 ‘강제’란 점에서 법규칙은 전쟁규칙을 넘어서지 못한다. 국제관계에서 법의 지배를 목표로 하는 집단안보체계가 압도적 군사력을 전제하고 있다는 사실을 간과해선 안되는 이유이다. 따라서 전쟁규칙은 법규칙을 전복할 수 있다. 그러나 전쟁규칙이 법규칙을 전복하지 못한 채로 법규칙의 시간이 돌아왔을 때, 법은 과거 전쟁규칙을 심판하고 강제하는 역할을 한다. ‘사실상의 전쟁’론은 법규칙을 강제하는 전쟁의 시간에는 설득력이 있으나 법의 시간에는 스스로 불법임을 자인하는 주장이 된다. 따라서 미국당국자들의 사실상의 전쟁론은 한국전쟁이 역으로 전쟁법에 따른 전쟁도, 유엔헌장에 따른 강제조치에의 참여도 아니었음을 증명하는 것이다. 미 사법부에서도 한국사태에 대한 미국의 전쟁판단은 부존재하였다.

이로서 미국이 안보리 결의에 따라 통합사령관을 지명하고 통합사령부를 창설했지만 미국 국내법상 통합사령부의 창설이 성립요건을 충족했는지 그리하여 창설된 사령부가 합법적으로 존재했는지 의심된다.

3) 1950년 10월 12일 언커크준비위 결정의 불성립과 무효

38선을 돌파한 뒤로부터 일주일 뒤인 1950년 10월 7일 유엔총회는 유엔한국통일부흥위원단(UNCURK: 언커크)의 창설을 결의했다.⁵⁰⁾ 소위 ‘북진결의’라고까지 잘못 알려진 이 결의는 북측에 대한 군사점령통

48) Professors of Harvard Law School, ed., *Constitutional Law Cases and Other Problems*, Vol. II (Boston: Little, Brown, 1953), pp.1629-1651 참조; 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘 2013), p.463

49) 위의 글

50) 이는 에머슨이 작성한 점령정책 1단계에서 조직적인 저항이 종식되고 유엔한국위원단이 북측에 도착할 때까지, ‘유엔군’이 점령업무를 수행한다는 지침과 일치한다. UNCURK가 ‘유엔사령부’를 지휘하는 게 아니라 ‘유엔사’가 UNCURK를 움직여 목적을 실현시키고 있었던 것이다.

치문제를 다룬 것으로서 총회가 이런 결정을 내린 것은 처음이었다. 그러나 이 결의는 유엔헌장을 위반한 것이었다. 헌장 제12조 1항은 안보리가 “어떤 분쟁이나 사태”와 관련하여 부여된 기능을 행사하고 있는” 동안 총회가 그러한 분쟁이나 사태에 대해서 “어떤 권고를”하는 것을 금지하고 있다. 안보리가 1950년 6월 25일부터 한국의 무력충돌을 다루고 있었기 때문에, 총회는 헌장을 위반한 것이다.

이 결의에는 언커크가 한국에 도착할 때까지 임시위원회가 ‘유엔사령부’와 협의하고 조언하도록 했다. 이에 따라 언커크창설준비를 위한 임시위원회는 1950년 10월 10일과 11월 15일 사이에 레이크석세스에서 회의를 개최했다. 10월 12일 호주대표는 다음과 같은 내용이 포함된 결의안을 내부에서 제출했고 이는 통과되었다.

유엔한국통일부흥위원단이 이 지역의 행정을 고려하게 될 때까지 점령된 지역의 통치와 민사행정에 대한 모든 책임을 통합사령부가 임시로 담당할 것을 권고한다.⁵¹⁾

언커크가 한국에 도착할 때까지 임시로 ‘유엔사’에게 그 책임을 위임한 것이다. 언커크의 조언을 받아야 할 ‘유엔사’가 조언을 해주는 관계에 있었고 이제 그 의도대로 점령통치와 민사행정권을 부여받은 것이다. 그리고 그 기간도 언커크가 한국에 도착할 때까지에서, 행정을 고려할 준비가 되었을 때까지로 모호해졌다. 이는 총회결의를 넘어서는 월권이 아닐 수 없었다. 그러나 이는 유엔총회결의도 언커크의 결의도 아니었다. 언커크 도착 전까지 한 달 정도 과도기 임무를 부여받은 임시위원회의 내부결정일 뿐이었다. 그러나 설사 ‘유엔사’가 언커크의 점령통치권을 위임받았다 해도 명확히 기술된 것처럼 그것은 ‘임시’였다. 언커크는 일본에 도착해서 수차례 회의를 개최한 후 11월 26일 서울에 도착하여 활동하다가 12월에 부산으로 이동했다.⁵²⁾ 따라서 언커크가 서울에 도착한 11월 26일에 ‘유엔사’는 언커크에 모든 통치와 민사행정권을 이양했어야 했다. 그리고 이 날로 ‘유엔사’의 38이북지역에 대한 통치권위임은 종료되어 효력을 다하였으므로 무효가 되었다고 봄이 타당하다. 그러나 그 ‘임시’가 1954년 38선이북지역 행정권이양 때 부활했고, 1963년 대성동마을에 대한 행정권논의에서 재등장했고, 2000년 남북관리구역합의 때 다시 부활하여 오늘까지 ‘유엔사’의 관할권주장으로 이어지고 있다. 그러나 38이북지역에 대한 점령자지위를 위

51) 1950년 10월 12일 언커크 임시위원회의 내부결의문이다.

한국관계 임시위원회는

1. 1950년 10월 7일자로 총회에서 채택된 결의문의 규정 하에 한국에 대한 임시위원회에서 동결의문에 포함된바 결의에 따라 유엔통합군사령부와 협의하고 조언하도록 요청할 것을 고려하며,
 2. 주권국가 한국에 통일되고 독립된 민주정부를 수립하기 위하여 유엔주도하에 총선거 실시를 포함한 모든 소요활동을 취할 것을 결정한 동 총회결의를 고려하며,
 3. 대한민국정부는 유엔에 의하여 유엔 임시한국위원단이 감시 및 협의할 수 있었던 한국지역에 대한 효과적 지배권을 가진 합법정부로서 승인되었음과 또한 “결과적으로 한국의 기타 지역에 대한 합 법적이며 효과적인 지배적인 가졌다고 유엔에 의하여 승인된 정부는 없음을 상기하며”,
 4. 전쟁행위의 발발 당시 대한민국정부의 효과적 통치하에 있다고 유엔에 의하여 승인되지 않았으며 또한 현재 유엔군에 의하여 점령되어 있는 한국지역의 통치와 민사행정에 대한 모든 책임을 유엔 한국통일부흥위원단이 이 지역의 행정을 고려하게 될 때까지는 통합군사령부가 임시로 담당할 것 을 권고하고,
 5. 통합군사령부가 본 결의에 의거하여 민사행정을 위하여 설치된 모든 기관과 주한통합군사령부 휘 하의 수개 유엔 회원국 군대로부터의 장교와 협력하기 위한 조속한 조치를 취하도록 권의하고,
 6. 통합군사령부에게 한국위원단이 도착할 때까지 본 결의에 응하여 취하여진 조치를 임시위원회에 계속하여 보고하도록 요청한다. (A/1881. REPORT OF THE UNITED NATIONS COMMISSION FOR THE UNIFICATION AND REHABILITATION OF KOREA, (1951.1.1.), p.13)
- 52) 영국이 북측통치문제에 관한 만병통치약처럼 생각했던 유엔위원회는 북측의 행정을 관철하는 것은 엄두도 못 내는 소수 약체 기관이며 이를 구성하고 있는 여러나라 출신의 위원들도 북측에 관해서는 완전히 무지할 뿐만 아니라 별 관심도 열성도 없는 사람들이었다. 이들 중 몇은 이미 전세가 유엔군측에 불리하게 역전되기 시작할 무렵 느지막하게 한국에 도착해 불과 며칠도 지나지 않아 현지 생활의 고생을 참기 어려워 “선망의 눈길로 동경 쪽을 바라보고 있는 형편”이었다. PRO, Adams to FO, November 30, 1950, FO371/84073; 라종일, 『북한통치의 반성: 1950년 가을』, 『탈냉전시대 한국전쟁의 재조명』, (서울: 백산서당, 2000), p.355

임한 언커크준비위원회 결정은 성립요건의 결여로 부존재함은 물론이고 설령 그 존재를 인정한다해도 효력요건을 다하여 1950년 11월 26일 소멸되었음이 분명하다.

더구나 1973년 11월 28일 유엔총회에서 언커크는 해체되었다.⁵³⁾ 언커크가 창설되어 서울에 도착한 1950년 11월 26일로부터 23년만이다. 주은래가 키신저와의 회담에서 ‘유엔사’와 언커크의 해체를 요구했는데 이중 언커크해체에 대해 동의하면서 신속히 성사된 것이다. 이로써 언커크가 ‘유엔사’에 위임한 38선이북지역에 대한 통치권의 권원마저 완전히 소멸한 것이다. 따라서 효력요건의 사멸로 무효화되었던 ‘유엔사’의 점령권한은 권원자체가 소멸하면서 다시 한 번 무효가 재확인 되었다.

4) 1953년 7월 27일 정전협정과 비무장지대의 발효

지금까지는 서해5도·한강하구·비무장지대 관할권의 전제가 된 전사를 다루었다. 정전협정에 의해 서해5도·한강하구·비무장지대가 규정됨으로서 이 구역에 대한 ‘유엔사’관할권주장의 역사가 본격적으로 시작된다. 그러나 정전협정이 대상으로 하는 것은 이들 구역만이 아니라 대한민국영토이다. 따라서 정전협정서명자인 ‘유엔사’와는 별개로 한국군, 한국정부의 입장에서 정전협정의 법적지위가 존재하는지 의심된다.

1. 정전협정 형식문제로 인한 부존재

ㄱ. 정전협정 체결주체로서 한국의 부존재

한국군은 정전협정 서명자가 아니고 따라서 정전협정 체결주체가 아니다. 협정전문 마지막문장은 ‘오직’이란 말을 특별히 강조하여 다음과 같이 명기하고 있다. 이 협정은 ‘오직 한국에서의 교전쌍방에만 적용한다.’ 앞 문장에서 쌍방은 ‘유엔사’를 일방으로 인민군과 중공군을 다른 일방으로 표현했다. 누구나 알듯이 국군이 교전에 참여하여 엄청난 피를 흘렸지만 냉정하게도 이 협정문에는 국군의 피가 한 방울도 기록되어 있지 않다. 이승만이 정전을 극력 반대했고 그 결과 협정체결에 불참했기에 법적자격이 성립되지 않은 것이다.

김명기는 ‘정전협정은 국제법이기애 국내법적 효력을 갖는다’는 주장을 펼쳤다. 헌법 6조1항에 ‘조약과 일반적으로 승인된 국제법규’는 국내법과 같은 효력을 갖는다고 명시되어 있다. 이 문구를 처음 사용한 것은 바이마르헌법인데 유진오박사가 제헌헌법초안을 만들며 참고로 했던 헌법중의 하나였고 문구를 그대로 가져왔다. 그리고 자신의 책에서 한국이 국제법에 대해 개방적인 태도를 보여주고자 하는 의도였다고 스스로 해설하였다. ICJ는 국제법규를 국제협정과 국제관습 둘로 나누는데 이중 조약은 국제협정에 해당하고 ‘일반적으로 승인된 국제법규’는 국제관습으로 보는 견해가 다수이다. 조약은 국내법으로의 변형절차를 거치지만 관습법은 이런 절차없이 직접 적용된다는 특징이 있다. 정전협정은 국내법으로의 변형절차를 거치지 않았기에 조약으로서의 효력이 없다.

헤이그전쟁법은 관습법적 지위를 가질 수 있지만 북·중·미정전협정은 대다수나라가 체결한 일반조약도 아니다. 대다수국가가 북·중·미의 정전협정을 자국의 관습법으로 받아들일 리도 없다. 따라서 ‘일반적으로 승인된 국제법규’라고 볼 수 없다.

더구나 헌법재판소는 이마저도 인정하지 않는 판례를 발전시켜왔다. 대다수국가가 체결하여 ‘일반적으로 승인된 국제법규’의 지위를 가졌다 할지라도 우리나라가 가입하거나 체결·비준하여 국내법적 절차가 완료되지 않았다면 국내법적 효력은 발생하지 않는다는 입장에서 후퇴한 적이 없다.

설령 정전협정이 김명기의 주장처럼 국제법이라거나 ‘일반적으로 승인된 국제법규’라 할지라도 국내법으

53) A/9030, RESOLUTIONS ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY DURING ITS 28TH SESSION. VOLUME 1, 18 SEPTEMBER-18 DECEMBER 1973, agenda item 41

로 변형되는 체결·비준절차를 밟지 않았다면 국내법적 효력은 발생하지 않는다는 것이 현재의 판단이다.

그럼에도 일부학자는 한국을 정전협정의 주체로 주장하기 위해 1950년 7월 14일 이승만이 국군통수권을 맥아더에게 이양했고 이양된 통수권에는 정전협정체결권도 포함된다는 논리를 끌어온다. ‘유엔사령관’에게 한국군에 대한 국군통수권이 이양되었으므로 국군통수권의 일부인 정전권, 정전협정 체결권 역시 이양된 것이라는 논리이다.⁵⁴⁾

그러나 이승만의 의도가 어떻든 간에 헌법이 정한 절차에 따라 국군통수권이 맥아더에게 이양된 바가 있는지는 의심된다. 1950년 7월 14일 이양은 전란을 맞은 위급한 시기란 점을 감안해도 당시 헌법적 절차를 심각하게 결여하고 있어 조약이 성립됐다고 볼 수 없다.⁵⁵⁾

첫째, 국무회의 의결과 부서(副署)가 없다.

당시 헌법은 반드시 국무회의의결을 거쳐야 할 13가지 사항 가운데 ‘군사에 관한 중요한 사항’(제72조 제7호)을 규정하였다. 그러나 이승만이 국무회의에서 국군통수권이양에 관한 의결을 거쳤다는 기록은 보이지 않고 있다.⁵⁶⁾ 안광찬은 서한에서 국군통수권(command authority)이란 표현을 사용한 것에 대해 이는 군사용어에 대한 지식이 없어서 생긴 표현상의 오류라고 보았다.⁵⁷⁾ 만약 그렇다면 이는 오히려 이승만이 국무회의는 물론 국방장관이나 전문가와 협의조차 거치지 않고 작성했음을 반증하는 근거가 될 뿐이다. 또한 당시 헌법 제66조는 “대통령의 국무에 관한 행위는 문서로 하여야 하며 모든 문서에는 국무총리와 관계 국무위원의 부서(副署)가 있어야 한다. 군사에 관한 것도 또한 같다.”라고 규정하였다.⁵⁸⁾ 그러나 이 서한에는 국무총리와 국방부장관이 함께 서명한 부서가 존재하지 않는다.⁵⁹⁾ 분명 헌법이 정한 절차에서 중대한 하자가 존재하는 것이다.

심지어 미국측 자료에 의하면 “이 대통령의 공한은 대통령비서실의 보좌나, 국무회의의결이나, 외무부의 역할이 개입된 흔적이나 혹은 미국대사관의 역할이 개입된 사실을 찾아보기 힘들다.”면서 “이 대통령공한의 합법성이 문제시될 수도 있으며 현재에 이르기까지 적법절차를 거쳐 보완되지 않았기 때문에 대통령 공한에 의한 주권일부로 간주될 국군통수권 이양이 위헌으로 주장될 소지를 안고 있다.”는 사실을 지적하고 있다.⁶⁰⁾ 이처럼 미국은 국군통수권이양공한의 위법성을 정확히 파악하고 있었던 것이다.

이는 이대통령이 국내법적 절차를 제대로 거치지 않았고 독단적으로 맥아더장군에게 군통수권을 이양하는 내용의 문건을 전달했기 때문에 국내법적 절차를 다 거친 공한이라기보다는 대통령의 개인적인 서한일 뿐이라는 주장에 설득력을 부여한다.⁶¹⁾

54) 이는 우리나라 국제법학계의 다수설이다. 배재식, 「남북한의 UN가입과 법적 문제」, 『한국통일정책연구논총』 제2권, (1993), p.19; 백진현 「휴전협정체제의 대체에 관한 소고」, 『통일문제연구』 제3권 제4호, (1991), pp.62-63

55) 이하 내용은 출처 『유엔군사령부』, (들녘, 2013) pp.665-697의 내용을 참조하여 보완 재구성하였다.

56) 제헌헌법은 제4장 제2절에서 “합의체 의결기관”으로 국무원을 두었고, 국무회의는 오늘날처럼 “심의”기관이 아닌 “의결”기관으로 규정했다. 국무회의는 1962년 헌법(제83조)에서부터 단순한 “심의”기관으로 규정된 이래 현행 헌법 89조에서도 심의기관이다.

57) 안광찬, 「헌법상 군사제도에 관한 연구: 한반도 작전지휘권을 중심으로」, (동국대대학원 박사학위논문, 2003), pp.71-72

58) 현행 헌법 제82조에 해당한다.

59) 이 서한의 한국어 원본이 아직까지 발견되지 않는 것으로 봐서 한글본이 존재하는지조차 의심이 된다. 예를들면 외무부 정무1과의 원본기록의 표지제목에서 국군통수권 ‘이양’이라고 명시하고 있으므로 위임이 아닌 것으로 봄이 타당할 것이다. 그러나 본문에 대한 한글본이 없으므로 이양으로 번역되는 ‘assign’이 한국어로는 어떻게 표기되었는가에 따라 법적 해석이 달라질 수도 있기 때문이다. 이양인지, 위임인지, 예측인지 등에 따라 권리관계가 민감하게 달라질 수 있다는 점을 고려하면 조약으로서 흠결을 가진 것은 분명하다.

60) 김달중 외, 『2000년대의 이상적 국방체제』 (성남: 세종연구소, 1988), p.156참조. 미국은 6월 27일 안보리결의이전에 시작되어 명백히 불법인 미군작전에 대해 7월 7일 안보리결의에서 유엔에 보고하는 절차를 만들었으므로 이의 합법화를 시도했다. 10월 7일 유엔총회에서 북측통치를 위한 언커크창설을 결의하고 현장규정에서 그 근거를 찾을 수 없다는 지적이 일자 11월에 평화를 위한 단결결의를 통과시켜 합법화를 시도했다. 또한 일본군을 한국전쟁에 투입시키고 국제법적 문제가 될 이 사안을 합법화시키기 위해 51년 요시다-에치슨교환공문을 채택했다. 선 불법행동 후 사후보완절차는 미국외교의 한 특징이다. 그러나 이승만은 이조차 하지 않았던 것이다. 그의 유일한 사후보완책은 두달 뒤 구두로 자신의 작전권이양이 강압이 아닌 자발적인 조치였다고 말한 것뿐이었다.

헌법규범의 체계적 해석상의 근거에 의하면, 조약체결권은 헌법에 근거하여 인정된 권한이며, 조약은 국민주권이라는 헌법의 최고원리를 배제할 수 없고, 헌법의 최고규범성을 인정한다면 헌법에 대한 조약의 우위를 인정할 수 없다.⁶²⁾ 따라서 헌법을 위반한 개인적 서한을 조약으로 보는 것은 무리하다.⁶³⁾ 각국의 조약체결제도가 어떠하든 조약체결권한을 가진 기관이 적법하게 행해야 하는 것이고, 국제법은 그 정당한 기관의 정당한 형식으로 된 의사표시를 국가에 귀속시키고 있는 것이다. 조약법에 관한 비엔나협약 46조에서도 조약체결권에 관한 기본적 국내법규정에 대한 중대한 위반은 조약을 무효로 한다고 하고 있다.⁶⁴⁾ 따라서 국군통수권이양은 중대한 위반을 구성한다고 봄이 타당하다.

둘째, 오해와 착오의 여부다.

당사자의 동의로 조약이 체결되었다 할지라도 조약체결기관의 의사표시에 하자가 있는 경우에는 진정한 동의로 보지 않는다. 예를 들면 오해(error)로 인하여 동의가 이루어졌거나, 사기(fraud) 또는 착오(delusion)⁶⁵⁾에 의해 합의된 조약은 구속력을 가질 수 없다. 조약은 모든 계약과 같이 일정한 대상에 관하여 당사자들의 의사가 합치될 것을 전제로 하는바, 계약 내용에 관하여 의사의 합치가 존재하지 않거나 또는 합치된 내용이 너무 불명확해서 이로부터 계약 당사자들이 무엇을 원했는지를 인식할 수 없는 경우에는 유효한 조약으로 성립되지 않는다.

그리고 의사의 일치가 법적으로 중요한 의사의 흠결로 인한 것일 때에는 해당 조약을 취소할 수 있다.⁶⁶⁾ 이승만의 서한에서는 국군통수권(command authority)을 이양한다고 했으나 무초의 답신에서는 작전지휘권(operational command authority)을 이양받는 것으로 했다. 국군통수권과 작전지휘권의 엄청난 차이로 볼 때 이는 사소한 착오로 간주할 수 없는 내용이다. 결국 서로 다른 내용을 합의한 것이다. 즉 동의되지 않은 것이다.

더 중요한 오류는 과연 누구에게 작전권을 이양했는가하는 당사자 오류문제가 있다. 이승만 서한이 조약이라고 주장되려면 당사자가 특정되어야 한다. 이승만은 유엔군총사령관(Supreme Commander United Nations Forces)에게 이양한다고 했는데 무초의 서신에서는 육군원수(General of the Army)맥아더가 이양을 받는다고 했다.⁶⁷⁾

1950년 7월 7일 안보리결의84호에서 창설을 권고한 것은 미국통합사령부(unified command under United States)였고 7월 25일 도쿄에서 유엔명칭을 도용하여 미국이 사용한 이름은 '유엔군사령부'가 아닌 '유엔사령부'(United Nations Command)였다. 군(Forces)이란 단어가 존재하지 않는다. 즉 당시 '유엔군총사령관'이란 당사자는 존재하지 않는다. 당사자명칭의 오류이다.

그러나 더 심각한 것은 명칭표기의 오류만이 아니다. '유엔사령부'가 유엔조직이 아니라는 것이다. 맥아더가 미국인이긴 하지만 이승만은 분명히 유엔기관의 사령관을 염두에 두고 이양했음이 분명하다. 그래서 일부 학자들은 이 서한의 쌍방 당사자는 대한민국과 유엔이라고도 주장한다. 물론 유엔은 국제법의 주체로 조약체결의 당사자가 될 수는 있다. 그러나 통합군사령부가 유엔의 조직이 아님은 창설결의안이 작성되는 과정을 보거나 최종결의안인 안보리결의 84호의 문안을 보거나 명확하다.⁶⁸⁾ 또한 지금은 유엔사무

61) 최창동, 『법학자가 본 통일문제』 (서울: 푸른세상, 2002), p.137

62) 김철수, 『헌법학 개론』 (서울: 박영사, 2006), pp.248-249; 계희열, 『헌법학』 상 (서울: 박영사, 2005), p.187; 장영수, 『헌법학』 (서울: 홍문사, 2007), pp.248-249; 이준일, 『헌법학 강의』 (서울: 홍문사, 2007), p.203; 양건 외, 한국헌법학회 편, 『주요법령에 대한 주석서 발간: 헌법—총강 및 기본권 부분』 (서울: 한국헌법학회, 2007), p.128

63) 국방부 전사편찬위원회가 발행한 『국방조약집』에도 이 공한은 제외되어 있다. 국방부전사편찬위원회, 『국방조약집』 제1집, (서울: 전사편찬위원회, 1981)

64) 김정균·성재호, 『국제법』, (서울: 박영사, 2008), p.625

65) 조약법에 관한 비엔나협약 48조는 착오가 합의의 중요기초를 구성하는 경우로만 제한하고 있다. 「조약법에 관한 비엔나협약」, (국가법령정보센터)

66) Alfred von Verdross, *Völkerrecht* (Berlin: Verlag von Julius Springer, 1937), S.87; 성재호, 「조약법을 통해본 1910년 병합조약의 무효: 강제에 의한 조약의 효력을 중심으로」 『동북아역사논총』29호, (서울: 동북아역사재단, 2010.9), p.256

67) 국방부 전사편찬위원회, 『국방조약집』 제1집, (서울: 전사편찬위원회, 1981), pp.629-630

총장명의로 거듭 확인된 ‘유엔사는 유엔조직이 아니다’라는 언명에서도 확인된다.

그런데 무초의 서한은 미육군원수로서 이양 받겠다는 확인이다. 당사자가 유엔이 아니라 미국임을 명확히 한 것이다. 누가 당사자라는 논쟁은 여기서 중요치 않다. 당사자가 일치하지 않는다는 것만이 중요하다. 이는 단순표기상의 오류와는 전혀 차원이 다른 문제로 조약성립여부를 의심케 한다. 이승만이 언제든 이양한 군통수권을 환수해오면 된다고 호언장담한 것을 보면 고의로 이러한 절차상의 중대한 위반을 의도했는지도 모른다.

법적문서가 명확히 증명하는 것은 맥아더에게 국군통수권이 이양되는 법적조약은 성립요건을 결여하고 있고 불성립되었다는 것이다. 설령 군통수권이양이 성립되었다 해도 정전협정체결을 반대한 것은 다름 아닌 이승만이였다. 따라서 정전협정서명자로서 한국은 부존재 한다.

ㄴ. 정전협정 체결주체로서 유엔의 부존재

김명기는 ‘유엔사령관이 유엔의 특별수권으로 “유엔을 위하여”(on behalf of the United Nations) 휴전협정을 체결할 권한을 갖는다.’고 주장했다. ‘유엔사’가 국제법주체로서 정전협정에 서명했고 따라서 그 당사자는 유엔이 된다는 주장이다. 유엔사업무편람에도 ‘정전협정을 유지하기 위하여 유엔의 권한 하에 기능을 수행한다’⁶⁹⁾고 명시되어 있다. 정전협정이 유엔에 의해 부여된 권한이라는 것이다. 유엔이 정전협정을 승인했다고 주장하는 학자들이 인용하는 유엔총회결의711(VII) 「한국문제」 A 「한국정전협정의 60항의 실행」에 대해 살펴보자.

1953년 8월 28일자 유엔총회 결의 첫 문장은 ‘General Assembly, Notes with approval the armistice agreement concluded in korea’이다. 이 문장을 ‘유엔총회는 정전협정을 승인한 것에 주목하며’라고 번역하면 정전협정이 유엔의 승인을 받은 합법적 협정이라는 느낌을 받는다. 그러나 이는 ‘정전협정을 승인’한다는 말이 아니고 ‘정전협정이 체결된 것을 만족스럽게 주목하면서’라고 번역해야 한다. 이 문구는 전체 결의문의 서문에 나오는데, 이럴 경우는 하나의 사실을 설명하는 내용으로 볼 수 있기 때문이다.

한편 김명기는 조약등록의 예를 들어 유엔이 조약체결당사자가 될 수 있음을 주장한다.

다음과 같은 경우 유엔에 의해 직권으로 등록된다. 유엔이 조약 또는 국제협정의 당사자인 경우...⁷⁰⁾

유엔이 조약당사자가 될 수 있다는 점은 옳다. 유엔의 법인격이 인정되기 때문이다. 그런데 이를 근거로 정전협정의 당사자가 유엔이라고 주장한다. 이것은 옳지 않다. 위에 김명기가 인용한 규정 6조에 의하면 유엔직권으로 등록된 조약이나 협정의 등록일은 당사자 간 조약이나 협정이 처음 발효된 날이 된다. 협정 체결 후 아이젠하워대통령의 발표가 있었고 국무성논평도 따로 있었으며 미국무성조약집에 정전협정 원문이 등록되어 있다.

그렇다면 정전협정의 발효일은 1953년 7월 27일이므로 유엔사무국에 7월 27일자로 등록되었는지를 살펴보면 바로 증명될 것이다. 유엔사무국의 조약등록은 홈페이지에서 어렵지 않게 확인해볼 수 있다.⁷¹⁾

그러나 53년 7월 27일자가 포함된 『Treaty Series』Vol.171(1953.7.14.~7.31)에는 정전협정이 등록·공표되어 있지 않다. 이 규정 제10조(a)에 의하면 유엔사무국은 유엔회원국이 아닌 유엔 또는 하나 이상의 유엔전문기관이 체결한 조약이나 협정도 기록해야한다. 만약 김명기 주장처럼 ‘유엔사’를 유엔안보리의 보조기관으로 본다면 이 경우 역시 사무국에 등록되어 있어야 한다.

68) 이에 대한 자세한 논의는 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), pp.634-664참조

69) UNC and CFC Manual(유엔사연합사업무편람), 7 November 1984, p.7-2-2

70) 1946년 유엔헌장102조 조약의 등록에 대한 이행규정(A/Res/97(1)) 4조1항(a); 김명기, 「한국군사정전협정 第60項에 관한 연구-남북한의 법적 당사자를 중심으로」, 『國際法學會論叢』Vol.25 No.1-2, (대한국제법학회, 1980), p.63

71) <http://treaties.un.org>

그러나 『Treaty Series』Vol.171 ~ Vol.187(1954.3.1.~3.23)까지 전수조사해 봤지만 한국정전협정은 등록되어 있지 않다. 다른 나라의 정전협정이나 교환공문(Exchange of Note)까지 등록되어 있지만 유엔은 물론 미국에 의해서조차 54년 3월까지 한국정전협정은 등록하지 않았음이 확인된다. 따라서 위 총회 결의가 정전협정을 승인했다는 번역도 오역이지만 등록도 없었고, 사실상의 승인의 흔적도 없다. 유엔이 도덕적 지지를 표현했을 뿐 정전협정과 유엔의 법적관계는 전무하다. 따라서 유엔의 회원국이거나 유엔을 지지하는 입장에서 정전협정을 준수해야 한다는 주장은 의심된다.

이상면은 김명기에 반대하여 유엔이 정전협정당사자가 될 수 없다고 주장한다.⁷²⁾ 유엔의 입장에서도 정전협정은 부존재하며 유엔 역시 제3자일뿐이다.

㉔. 서명자 오류에 의한 협정의 불성립

정전협정의 주체는 서명자이다. 달리 말하면 당사자가 아니다. 국제법의 당사자란 당사국이다. 따라서 이 협정주체는 서명자인 사령관들이지 당사국이 아니다. 그러나 다수의 견해는 사령관들이 당사국을 대신하여 서명한 것이므로 당사자가 전제되어 있다고 본다. 그럴 때 가장 큰 문제가 되는 것이 ‘유엔사’이다. ‘유엔사’를 유엔의 기구로 보면 당사자는 유엔이다. 유엔도 법인격이 있으므로 당사자가 될 수는 있다. 그러나 앞서 명확히 했듯이 유엔은 한국측들에 대해 현장7장의 군사적 강제조치를 결정한 적이 없다. 따라서 유엔당사자설은 불성립한다.

한편 ‘유엔사’는 실제로 미국통합사령부이므로 당사자가 미국이라는 견해가 있다. 당연해 보인다. 그러나 미국은 한국사태에 대해 국내법절차에 따른 전쟁을 결정한 적이 없다. 따라서 미국 당사자설도 의심된다.

그렇다면 미국 국내법에 의해 미군이 교전주체가 될 수 없는데 정전협정체결능력을 갖는가가 의심된다. 맥아더조차 청문회에서 ‘유엔사령관’으로서의 자신의 존재와 역할에 대해 회의를 하였다. 정전협정은 각료협정보다 약한 전투사령관의 임시적·일시적 협정이다. 그럼에도 국가명을 정확히 표시한 조선민주주의인민공화국 측과 달리 미국은 미국통합사령관이란 명칭을 사용하지 않았다. 또한 ‘유엔사령관’이란 이름을 사용하면서도 참전국군대들을 병기하지도 않았다. 지금도 정전협정의 법적주체가 누구인지 논쟁중이다. 협정의 주체란 협정체결능력을 가진 자이고 체결능력이란 책임을 수행할 법적능력을 포함한다. 그러한 법적능력은 국내법절차의 정당한 수입에 의해서만 가능하다. 만약 그러한 법능력이 없는 자가 협정체결주체라면 이는 기만이거나 중대한 착오에 해당한다. 협정의 성립요건을 결하고 있다. 한국군이 정전협정을 준수하더라도 ‘유엔사령관’의 실체가 혼동된다면 더구나 한국군으로서는 정전협정의 효력이 의심됨이 당연하다.

2. 정전협정 내용의 문제로 인한 부존재

㉕. ‘유엔사’점령자지위의 위헌성과 협정불성립

당사자 간 합의에 의해 주인-노예계약이 서명되었다 해도 노예제를 인정하고 있지 않는 헌법 하에서는 그 내용 때문에 계약이 불성립한다. 또한 그 계약을 근거로 발생한 효력역시 무효가 된다. 정전협정이 한국헌법에 위반되는 내용을 포함하고 있다면 한국영토 안에선 그 법적지위가 성립되지 않는다. 정전협정 서문에 의하면

이 조건과 규정들의 의도는 순전히 군사적 성질에 속하는 것이며, 이는 오직 한국에서의 교전쌍방에만 적용한다.

72) 이상면, 「한국전쟁과 휴전의 당사자문제」, 『국제법학회논총』제52권 제2호(108호), (2007), p.251

정전협정이 ‘순전히 군사적 성질’이라고 하면 우리는 그것이 전투에 국한되는 것으로 상상하기 쉽다. 그래서 전투가 아닌 민간인들의 교류는 허용해야 한다는 주장을 한다. 그러나 1907년 헤이그육전규칙에 따르면 전쟁 즉 ‘군사적 성질’이란 전투, 항복, 휴전, 점령까지를 포함한다. 따라서 ‘유엔사’로서는 ‘순전히 군사적 성질’이란 점령까지 포함한다고 하거나, 점령이란 말이 자극적이면 정전협정 용어대로 민사행정까지 포함한다고 할 것이다. 민사행정, 즉 민정은 점령용어이기에 같은 개념의 다른 표현이다.

1943년 12월 22일판 ‘미 육해군 합동교범(FM27-5)’인 「군정과 민사업무」에 의하면, 민정조직의 두가지 일반적인 유형을 ‘작전형(operational)’과 ‘지역형(territorial)’으로 분류했다. 참고로 해방 후 인천에 첫발을 내디딘 미군은 향후 몇 달 동안 충분한 전면정세를 해야 한다는 예상에 따라 군정부대들이 도착하기 전까지 전투부대들이 군정업무를 수행했다. 따라서 남한점령 초기에는 ‘전투형 점령(the combat of occupation)’ 방식을 적용하기로 결정하였다. 그리고 24군단이 진주하고 나서야 ‘지역형 점령’으로 전환했다. 미군이 사용한 ‘지역형 점령’의 외양은 전시점령과 구별되어 현재의 정전점령과 유사해보일 수 있다.⁷³⁾

정전점령은 정전협정에 근거하여 적국영토를 군사적으로 점령하는 것을 말한다.⁷⁴⁾ 따라서 점령국의 권한은 무엇보다도 정전협정 규정에 의하여 정하여진다. 미군정은 일본에 대해 정전이 아닌 항복을 받았으므로 정전협정 규정등의 제약을 받지 않았고 주권에게 미치는 광범위한 권한을 행사하였다는 점에서 차이가 있다.

그러나 정전점령이라고 해서 점령의 본질이 사라지는 것은 아니다. 헤이그육전규칙 42조에 의하면 점령지는 ‘적군의 권력하에 놓인 영토’이다. 한-미는 동맹관계인데 한국과 ‘유엔사’가 적대관계로 규정되고 있는 점에 주목해볼 필요가 있다. 한국이 정전에 반대하는 순간 정전유지를 위해서 ‘유엔사’는 한국군을 군사통제해야 하는 입장에 선 것이고 군사작전의 입장에서 국군은 정전업무의 주체가 아닌 대상이 되는 것이다. 이같은 점령의 정의는 미국 점령정책형성기와 달라진 것이 없다. 1943년 12월 22일 간행된 ‘미 육해군 야전교범 27-3(FM27-3)’은 점령지에서의 민정의 목적을 다음과 같이 정의했다.

(민정은) 군사작전을 지원하는 것이며, 국가정책을 추진하는 것이며, 국제법 아래에서 점령군의 의무를 완수하는 것이다. 위의 세 가지 목적 가운데 첫 번째 고려해야 할 점은 성공적 결론에 도달할 때까지 군사작전을 실행한다는 것이다. 군사적 필요는 군정의 운영보다 기본적으로 우선하는 원칙이다.⁷⁵⁾

정전협정은 ‘유엔사령관’이 비무장지대 남측의 민사행정을 책임지는 것으로 되어있는데 민정, 즉 점령업무는 미군정교범에 따르면 군사작전을 지원하는 것이 최우선이고 미국의 정책을 추진하며, 점령을 완수하는 것이다. 전시점령은 민간정부수립을 위한 총선거로 민정이양이 되면 종료된다. 정전점령은 정전협정의 규정에 근거하여 종료된다. 한국정전협정의 경우는 한국문제의 평화적 해결로 종결된다. 미군정은 실질적으로는 정복에 가까웠다. 미군정의 법률전문가 어니스트 프랑켈(Ernst Frankel)은 1948년 초 『주한미군정사』를 편찬하면서 미군정이 주권정부, 군사점령자(군정), 자치정부의 3중 정부 역할을 했다고 정리했다.⁷⁶⁾ 미군정점령당국은 미국정부의 한 기관에 불과하기에 병합이나 주권취득을 할 수 있는 지위에 있지 않았

73) interview with Col. Brainard E. Prescoff, Civil Administrator, 30 Nov, 1945 [HUSFIK, Part3, Chapter 1, footnotes no. 44]/정병준, 『한국전쟁』, p.134참조

74) K. Strupp, “Waffenstillstandsabkommen zwischen Deutschland und der Entete vom 11.11.1918 im Lichte des Völkerrechts”, *Zeitschrift für Völkerrecht*, vol.11, 1920, p.267. 정전점령의 대표적인 예는 1918.11.11. 정전협정에 의한 Rheinland의 점령이다.; 나인균, 「한반도 점령정책의 국제법적 고찰」, 『國際法學會論叢』第48卷第1號(通卷 第95號), (2003.4), p.113참조

75) U.S. Army and Navy Manual of Military Government and Civil Affairs, 22 DEC, 1943 [FM27-3 OPNAV50 E-3], p.5; 정병준, 『한국전쟁』, p.134인용; 나인균은 점령의 성격을 전시점령, 평시점령, 정전점령으로 분류했다. 나인균, 「한반도 점령정책의 국제법적 고찰」, 『國際法學會論叢』第48卷第1號(通卷 第95號), (2003.4)

76) Ernst Frankel, “Structure of United States Army Military Government in Korea”; 정용욱 편, 『해방직후 정치사회사 자료집』, 2권, (다락방, 1994)

다. 주권의 취득은 정부에 의해서 가능하다. 그런데도 그들은 자신이 주권정부라고 인정하고 있다. 헤이그육전규칙에서 찾아볼 수 없는 미군만의 독자적 점령성격이 여기서 유래한다. 1907년 헤이그육전규칙 43조에 의하면 점령군이라도 점령지의 현행법을 존중해야 한다. 이 점이 정복과 다른 점이다. 점령이 주권의 침해이기는 하나 주권의 양도는 아니다. 2차 대전의 목적이 식민지정복이나 영토합병이 아니었으므로 미국이 일시적 군정을 실시한다 해도 우리의 주권을 무시하고 주권을 임의로 양도할 수는 없는 것이었다. 그러므로 미군정은 전통전쟁법의 기준으로 보면 불법적 점령정책을 추진한 것이었다. 이 말은 거꾸로 주권정부를 인정한 상태에서도 점령은 가능하다는 말이 된다. 한국전쟁 후 엄연히 우리의 주권정부가 있는데도 ‘유엔사’는 38선이북-비무장지대남측지역에 대해 점령지로 규정하였다. 다음은 1954년 38선 이북과 비무장지대 사이에 위치한 지역에 대한 ‘유엔사’의 한국정부로의 행정권이양시 ‘유엔사령관’이 이승만에게 보낸 공한이다.

“유엔사는 지금 유엔사의 군사점령아래(under military occupation by the UNC) 있는 38선 북쪽 지역을 한국의 행정권 아래로 이양하기 위한 준비가 되어 있다.”⁷⁷⁾

정전상태인 54년 상황에서 ‘유엔사’는 한국영토일부지역을 점령지로 규정하고 있었던 것이다. 이는 대성동에 대한 『유엔사규정』등에서 확인되듯이 비무장지대에도 그대로 적용되고 있다.

나. 정전협정의 예외상태로 인한 협정불성립

정전협정이 한국에서 법적 지위를 가지고 있다면 한국 헌법과 법률의 틀 내에서 적용되어야 한다. 예를 들어 비무장지대통과문제를 살펴보자. 정전협정은 ‘유엔사’의 비무장지대-군사분계선 통과불허가에 대한 아무런 불복절차를 마련해두지 않고 있으며 우리 헌법과 법률도 ‘유엔사’의 DMZ·MDL 통과불허가에 대한 통제방법에 관하여도 아무런 법과 규정을 두고 있지 않다. 불허가의 경우에는 불허가라는 집행행위의 매개가 있으므로 ‘유엔사’의 불허가처분을 대상으로 위헌소원청구를 제기할 수 있다는 견해도 가능하겠으나, 공권력은 대한민국 국가기관의 공권력작용이고 외국이나 국제기관의 공권력작용은 이에 포함되지 않는다.⁷⁸⁾ 따라서 국내법적 효력을 갖는 조약이 ‘유엔사’와의 사이에 체결되어야 하지만 한낱 기관에 불과한 ‘유엔사’와 법적권한과 의무를 발생시키는 조약을 체결할 수도 없다.

그 결과 ‘유엔사령관’은 헌법 밖에 존재하는 자가 되었다. 칼 슈미트(Carl Schmitt)는 이러한 상태를 예외상태라고 정의했다. 제헌권력은 법의 예외문제를 잘 보여준다. 헌법이 있기 전 헌법을 만든 헌법제정 주체인 주권인민⁷⁹⁾은 아직 법이 부재한 상태에서 헌법을 제정하므로 법의 합법성이 부여되지 않았다. 그리하여 주권인민은 법 밖에서 법을 제정하는 권력이다.⁸⁰⁾ 인민의 제헌권력이란 무로부터 유를 창조하는, 그러나 그 피조물에 전적으로 복속되지는 않는 조물주(demiurge)의 세속화된 개념이라고 볼 수 있다.⁸¹⁾

77) Text of my letter to President Rhee. From Tokyo CINCUNC To Secretary of State No:C-69271, Aug 10, 1954 (Army Message)

78) 김태현, 「유엔사의 DMZ와 MDL통과불허가에 대한 법적 검토」, 『통일과 법률』제39호, (2019년 8월), p.82

79) 주권인민은 대부분 국가의 헌법전문에 주어로 등장한다. 예를 들어 대한민국헌법 전문은 “우리 대한국민”으로, 미국헌법에는 “우리 합중국 인민”(WE THE PEOPLE of the United States)으로 등장한다. 1790년 프랑스 인권선언 제3조는 “모든 주권은 본질적으로 민족(nation)에게 귀속된다”고 하여 인민이 아닌 민족을 제헌의 주체로 삼았다.

80) 미국의 “우리 합중국 인민”을 예로 들어 보자. 1787년 9월 8일 <헌법집필위원회>(Committee of Style)가 제출한 전문초안은 “WE THE PEOPLE of the States of (각13개 주 이름)”으로 제헌권력의 주체를 규정하고 있었다.(Raymond B. Marcin, “‘Posterity’ in the Preamble and a Positivist Pro-Life Position.” *American Journal of Jurisprudence* (38 Am. J. Juris. 273), p.284) 미국헌법제정 이전에는 각 주 단위의 인민만 존재하였지, 고유명사로서의 “합중국인민”은 정치적으로도 실정법상으로도 부재하였던 것이다. 이는 헌정위기 또는 중단상황에서 “미합중국 인민”이 존재할 수 있는가하는 현실적인 질문으로 이어지며, 미국 헌정사에서 그에 대한 대답은 결국 법리가 아닌 (남북)전쟁을 통해 결정되어진다. Akhil Reed Amar, *America’s Constitution: A Biography*. (Random House, 2005), pp.21-39

81) Ernst Wolfgang Böckenförde, *Staat, Verfassung, Demokratie: Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, (Suhrkamp Verlag, 1991), pp.90-112; 김성호, 「헌법제정의 정치철학-주권인민의 정체성과 인민주권의

프랑스혁명의 이론가 시에예스(E. J. Sieyès)의 표현에 따르면 “인민은 헌법에 복속되지 않는다기보다는, 그럴 수도 그래서 안 되는 것이다.”⁸²⁾

헌법을 만든 제헌권력과 마찬가지로 헌법에 의해 만들어진 입헌권력⁸³⁾도 법 밖에 있기는 마찬가지이다. 단 입헌권력은 헌법이 수립된 뒤이므로 법 안에도 동시에 존재한다는 점에서 차이가 난다. 칼 슈미트는 다음과 같이 말한다. “주권자는 법밖에 있으면서도 여전히 법안에 있는 자로서, 즉 헌법을 완전히 효력정지시킬 것인지 아닌지를 결정(Entscheiden)하는 자리에 있는 자이다.” 헌법 밖에 있는 ‘예외상태’는 법으로 규정할 수 없다. 오직 국가권력의 담당자, 즉 주권자만이 예외상태를 결정함으로써 법의 경계를 규정한다.⁸⁴⁾

슈미트의 이론에 따르면 ‘유엔사령관’은 제헌권력으로서의 주권인민이나 입헌권력으로서의 주권자의 지위를 누리는 자이다. 앞서 보았듯이 ‘유엔사령관’은 비무장지대에 대해 점령지의 점령관으로서 행위하는 데도 국내법 영역 밖에 있으며 국민의 기본권 침해에 대해 법적구제수단이 전무하다. 예외상태란 그럼에도 무정부상태나 혼란상태와 다른 무엇이기 때문에 법질서 밖에 있다 해도 여전히 하나의 질서가 존속한다. 그 같은 질서가 『유엔사규정』이다. 우리는 어느새 ‘유엔사령관’이 『유엔사규정』을 바꿔주길 바란다. 그러면 비무장지대에서 새로운 질서가 수립된다고 생각한다. 예를들면 신고제가 그렇다. 이러한 변경을 어떻게 볼 것인가? 일본의 무조건항복에 의해 점령국이 국제법상의 군사점령권을 일방적으로 변경할 권한이 있었던 것⁸⁵⁾과 같이 법이 아니라 힘 관계에 따라 점령당국은 점령규정을 변경할 권한을 갖는다.

‘사실상’ ‘당위적으로’ 한국군이 정전협정의 주체가 되기를 소망할 수 있음에도 불구하고 이 정전협정 전문의 엄격한 표현에 따르면 우리는 주체가 아니다. ‘유엔사’-인민군-중공군정전협정에 대해 한국정부와 한국군은 제3자이다. 제3자에겐 그 협정의 준수를 수락할 때만 법적책임이 발생한다. 한국은 정전협정의 수락여부를 법적형식으로 체결한 적이 없다. 기관간 약정에 불과한 정전협정에 대해 법적권리와 의무가 발생하는 조약을 체결할 수도 없다. 정전협정에 대해서 한국정부나 산하기관이 체결한 공식문서로는 2011년 한미군합참의장이 ‘유엔사’와 체결한 「정전관리책임에 대한 대한민국 합동참모본부와 유엔군사령부간의 기록각서」⁸⁶⁾가 있다. 정작 미국은 한국이 정전협정에 대해 당사자가 아닌 제3자 지위를 갖고 있다는 것을 잘 알고 있었던 것이다. 이 기록각서는 조약이 아니기에 “국제법상의 법적권한과 의무를 창출하지 않는다”고 명기하고 있다. 각서에 사용된 용어도 공동으로 인정하고(Acknowledge), 인식하고(Recognize), 확인했다(Affirm)는 것으로 신의성실의 원칙에 따른 정부산하 기관간의 전형적인 신사협정이다. 그런데 이 각서이후 개정된 『유엔사규정551-4(UNC Reg 551-4)』에서는 슬그머니 이들 용어가 동의(Agree)로 바뀌었다.⁸⁷⁾ 동의는 조약문에 사용하는 용어로 법적권한과 의무를 창출한다. 한국합참의장이 ‘유엔사령관’을 지원하는 것이 법적의무처럼 둔갑했다. 합참의장은 ‘유엔사령관’의 허가없이 비무장지대에

정당성, 『한국정치학회보』42집3호, (한국정치학회, 2008.9), p.8

82) Emmanuel-Joseph Sieyès, *What Is the Third Estate?* (1789), (Pall Mall, 1963), p.126

83) 허영은 전자를 “헌법제정권력”, “창조한 권력” 또는 “형성하는 권력”으로, 후자를 “창조된 권력” 또는 “형성된 권력”으로 번역하고 있다.(허영, 『헌법이론과 헌법』(上), (서울: 박영사, 1988), p.49) 마르크스는 라인주의 삼립법체 문제를 다루며 법률전체가 예외라는 견해를 펼친다. ‘사람들은 심지어 법률 전체가 법률로부터의 예외라고 파악하였으며, 그래서 사람들은 모든 예외적인 규정이 법률에서 허용 가능한 것이라고 결론 내렸다...어떤 하나의 법률로부터의 예외(eine Exzeption von einem Gesetz)가 아니라 법률로부터의 예외(eine Exzeption von Gesetz)가 다루어지는 것이라는 점을 입법자가 있고 있는 곳에서는 어디에서나 우리의 주의회 활동은 때때로써 약삭빠르게 끼어들고 고치고 보충한다. 그리하여 주의회 활동은 법이 사적 이해에게 법률을 제정하게 했던 곳에서 사적이해로 하여금 법에게 법률을 제정하게끔 한다.’ 마르크스, 전태국 외 공역, 『마르크스의 초기 저작-비판과 언론』, (부산: 열음사, 1996), p.237,240,241

84) Carl Schmitt, *Politische Theologie: Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität* 2판, (Berlin: Duncker & Humblot, 1934)/김항 역, 『정치신학: 주권론에 관한 네 개의 장』, (서울: 그린비, 2010), pp.18,22,25,16참조

85) 나인균, 「한반도 점령정책의 국제법적 고찰」, 『國際法學會論叢』第48卷第1號(通卷 第95號), (2003.4), p.114

86) 영문제목은 다음과 같다. Memorandum for the Record between Republic of Korea Joint Chiefs of Staff and United Nations Command on Armistice Maintenance Responsibility

87) 1-4 f. 한국 합참의장은 정전협정의 제반조항 및 의무사항을 이행하고 실행하기 위한 유엔군사령관의 노력을 지원하고 지지하는데 동의(agree)하였다.(UNC Reg 551-4. COMPLIANCE WITH THE KOREAN ARMISTICE AGREEMENT(2019.05.13), p.6)

인원을 출입시킬 수 없고, 초소에 유엔기를 게양하며, 심지어 위기시에 한국군교전규칙을 포기해야 한다.⁸⁸⁾ 정전협정에 ‘유엔사령관’의 비무장지대출입허가권이 명시되어 있으나 정전협정 서명자가 아닌 한국 군으로서는 정치·도덕적으로 그같은 권한을 존중해왔다. 그러면서도 비무장지대현장의 행정을 장악하고 있는 합참의 재량적 판단에 의해 비무장지대출입은 허용되어 왔고 일일이 ‘유엔사령관’에게 허가나 사후 보고를 하진 않았다. ‘유엔사’ 역시 그같은 권한을 실행할 행정력을 갖고 있지 않았기 때문에 신의성실의 원칙에서 벗어나지 않는 한 묵인되었다. 그런데 ‘유엔사’가 통일부장관, 사단장, 유력 대통령후보조차 출입을 불법화함으로서 자신이 보유한 행정력을 뛰어넘는 통제를 하기 시작했다. 또한 유엔기게양도 한국군이 준수할 이유가 없는 의무인데 『유엔사규정』을 통해 의무사항이 되었다. 국군교전규칙의 적용을 불허한 것은 군사주권에 대한 침해가 아닐 수 없다. 그간 국군은 유엔사교전규칙과 별개의 교전규칙을 운용해 왔고 일정한 역할분담을 추진해왔다. 그러나 『유엔사규정』은 이를 모두 부정하였다. ‘유엔사’는 자신들의 권한을 언제든 변경할 수 있다. 예외적 권력이 예외상태를 통해 얻는 결과이다. 정전협정준수를 자임하는 순간 한국정부는 헌법 밖의 예외상태를 인정하는 수모를 겪어야 했다. 이러한 주권의 예외상태를 인정하지 않고자 한다면 한국에게 정전협정은 법적으로 존재해선 안 된다.

5) 1954년 11월 17일 38선 이북 행정권이양

1954년 6월부터 시작된 38선 이북지역 관할권이양협상에서 한국측은 7월 28일 38선 이북의 범위를 ‘38선-군사분계선’ 사이로 명시하고, 이 ‘영토’의 이양을 요구했다.⁸⁹⁾ 영토이양이란 영토주권의 이양을 의미했다. 그러나 8월 9일 회의에서 미국은 언커크를 통해 그 범위를 ‘38선-비무장지대이남’으로 축소하고 남측 비무장지대를 제외시켰다. 또한 영토주권이 아닌 행정권이양만을 군정(military government)당국인 ‘유엔사’에 권고했다. 군정당국이란 달리 말하면 점령당국이다.

언커크는 행정권이양이 이미 기정사실화된 것을 알고 분개했다. 언커크는 특히 한국 내무부장관이 워싱턴에서 발표한 한미합의에 분개하면서 통합사령부(Unified Command)와 ‘유엔사령관’의 법적권한을 물었고, 1950년 10월 12일 유엔총회 결의안에 의거한 언커크의 권한을 주장하면서 이 결정의 법적근거를 요구했다. 이에 미 국무부는 1950년 7월 7일 유엔안전보장이사회 결정에 의거했다고 답변했다.

이는 이전까지 미국 자신이 주장해온 근거를 스스로 부정한 것이기도 했다. 1950년 10월 7일 유엔총회결의는 안보리에 1차적 책임을 부여한 유엔헌장위반을 의심받았지만 미국은 한 달 뒤 ‘평화를 위한 단결’결의에서 총회의 2차적 권한이란 말을 만들어내면서까지 사후합리화에 힘을 쏟았기 때문이다. 또한 1950년 10월 12일 ‘유엔사’는 언커크의 권한을 임시로 위임받은 것에 불과했는데 이제 미국은 ‘유엔사’가 언커크에 우선한다는 주장을 한 것이다. 언커크가 미국의 도구에 불과했다는 것이 의심될 수밖에 없게 되었다.

결국 1954년 8월 9일 언커크는 행정권 이양에 관한 결의문을 5:1로 채택했다.⁹⁰⁾ 반대투표를 한 칠레대

88) 관련조항들은 다음과 같다. (1) 유엔군 사령관의 특정한 허가를 받은 경우를 제외하고는 인원과 화기가 비무장지대 내로 들어가지 않도록 한다. (9) 비무장지대 안에서 혹은 한강하구를 따라 작전을 수행하는 모든 인원들에게 비무장지대 근무 투입 전에 정전교전규칙(유엔사/연합사 규정 525-4)에 대한 철저한 교육을 실시하며, 비무장지대 내의 작전부대는 정기적으로 정전교전규칙에 대한 교육을 받도록 한다. (10) 비무장지대 내 모든 ‘유엔사’ GP 및 안보견학장으로 운영되는 ‘유엔사’ OP에 유엔기가 게양되도록 한다. (UNC Reg 551-4 COMPLIANCE WITH THE KOREAN ARMISTICE AGREEMENT(2019.05.13), p.9-10)

89) 7월 28일 워싱턴에서 열린 한미각료회의에서 논의된 내용은 ‘38선과 군사분계선 사이 영토의 한국으로의 이양’(turning over to the ROK the territory between the 38th parallel and the military demarcation line)이었다. 그러나 8월 12일 이승만대통령에게 통지된 것은 ‘38선 북쪽과 비무장지대남쪽지역의 행정권이양’(transfer...administrative control over area north of the 38th parallel and south of the Demilitarized Zone)이었다. 이로서 남측비무장지대가 제외되었고 영토(주권)이양에서 행정권이양으로 축소되었다.(Edward C. Keefer, Ed, "United States Summary Minutes of the Second Meeting of United States Republic of Korea Talks, July 28, 1954", FRUS 1952~1954 Vol.XV Korea, part 2, (Washington D.C. : United States Government Printing Office, 1984), p.1848); A/2711 REPORT OF THE UNCURK, (1954.1.1.), p.7

90) 「제9차 유엔총회(1954.12.11)에 제출한 언커크의 보고서」 1954.8.17. 칠레가 1966년 언커크 탈퇴의사를 처음 밝혔을 때 이유 중 하나가, 보고서는 호주가 작성하고 다른 나라들은 내용도 모른 채 서명만 하는 관행에 대한 지적이었다. 언커크 창설국인 칠레는 결국 1970년 탈퇴하면서 1973년 9월 7일 언커크 해체의 중요한 계기를 마련한다. 칠레와 파키스탄이 철수하고 네덜란

표는 위원단이 이 문제를 유엔총회에 넘겨야 한다는 성명을 발표했다. 결국 언커크의 결의는 유엔총회에서 논쟁 없이 38선 이북지역을 유엔사가 간단히 처리할 수 있게 했다.⁹¹⁾ 언커크의 이같은 결정은 정치적 자살에 해당했다. 언커크창설의 근거인 유엔총회를 부정함으로써 유엔의 지배권은 힘을 잃었고 언커크의 통치권도 몰락했다. 오직 ‘유엔사’의 점령권만이 작동하게 되었다.

언커크는 ‘38선 이북은 유엔이 어떤 정부에 의해서도 법적·실효적지배가 이뤄지지 않고 있다고 인정되었으며 ‘유엔사’의 점령하에 있고, 행정권의 양도가 영토의 최종적인 처분에 어떤 식으로든 영향을 주지 않는다’는 점과 이 지역이 ‘유엔의 지배하’에 있다는 점을 명확히 했다.⁹²⁾ 유엔의 정치적 지배와 ‘유엔사령부’의 군사적 점령이란 구조였지만 사실에서는 미국이 유엔을 지배하고 ‘유엔사’가 언커크에 우선하는 양상이 전개된 것이다. 90년대 활성화된 유엔평화유지군이나 유엔평화집행군에 강대국 특히 미국의 주도가 필수조건이 된 것은 한국에서 이미 시작된 규칙이었다. 언커크는 이 방침을 지지하긴 했지만 이 사건 후 미 당국과의 관계는 소원해졌다. 특히 칠레가 그랬다.

한국정부는 언커크결의문을 전달받은 8월 12일 직후 며칠간 환영을 표했다.

변영태 국무총리는 “이번 결의는 대한민국 정부가 한국의 유일한 합법적 정부라는 사실을 재확인하는 것이다. 한 치라도 회수되는 지역은 즉각적으로 대한민국 치하에 두어야 한다고 정부는 주장해왔는데, 이를 언커크가 인정함으로써 불건전한 위험을 일소했다. 대한민국정부와 장래 수복된 지구에 있는 주민사이에 제3행정세력의 개입은 용허될 수 없다”는 내용의 담화를 발표했다.⁹³⁾ 제3의 행정세력이란 ‘유엔사’군정을 말하는 것으로 간접적이지만 ‘유엔사령부’의 불법성을 표현한 격한 말로도 볼 수 있다.

환영의 뜻을 밝혔던 처음 며칠이 지난 뒤, 한국 정부는 결의안에 문제가 있음을 인식했다. 보류조항 문제를 발견한 것이다.⁹⁴⁾ 행정권이외에 나머지주권의 이양이 보류된 것이다.

54년 9월 1일 변영태외무장관은 행정권이 아닌 주권의 이양을 주장했지만 미국으로부터 행정권이양 선에서 협상을 마무리하고 침묵할 것을 강요받았다. 그로부터 9월 6일 국회에 다시 출석한 변영태의 발언은 최종적 결론을 통보하는 형식으로 이루어졌다. 주권관련 사항임에도 국회비준동의절차는 없었다.

행정권이양과 동시에 수복지구임시행정조치법이 시행되어 한국정부의 법적지위가 보장된 것처럼 보일 수 있었다. 그러나 이 법은 행정권에 대해서만 규정했을 뿐 입법권은 제외되어 지방의회선거가 이루어질 수 없었다. 즉 형식은 법률이지만 내용은 명령에 불과했다. 그래서 변영태의 국회발언을 어떻게 해석하는가는 중요하다.

“앞으로 두만강 압록강까지 밀고 올라간 후에는 우리가 가진 모든 수단을 다해서 우리의 행정을 수복지구에 되도록 하겠지만 이 적은 것을 위하여 최후수단을 쓴다는 것은 어떻게 된다면 악례가 되어서 수복을 완전히 맞춘 뒤에는 여러 가지 정부에서 협력을 빌리지 못하는 그런 장애가 생기지 않을까 해

드와 호주는 더 이상 실용성이 없다고 생각하며 태국과 터키는 무관심했다. 미국이 중국과의 회담에서 언커크 해체를 고려한 계기는 미국이 언커크를 쓸모없는 자산(fading asset)이라고 판단했기 때문이다. 언커크가 이미 무너지고 있었던 것이다. Memorandum of Conversation, 1973. 2. 24, *FRUS*, 1969-1976 Vol E-12 문서번호 232; Camilo Sebastian Aguirre Torrini, 「칠레와 남북한 간의 관계에 대한 연구 : 유엔한국통일부흥위원단에서 칠레역할과 사퇴문제를 중심으로」, (서울대학교 국제대학원석사논문, 2014), p.68참조)

91) 1953년 7월 3일자 탈레스가 월리에게 보내는 편지, 3급 비밀, 서울에 보내는 국무부 전문 38, 1954년 7월 2일, 795B.00/7-254와 서울에 보내는 전문 17, 1954년 7월 7일, 795B.00/7-754, 이상 3급비밀. 서울에 보내는 국무부 전문 88, 1954년 795B.5/7-3054; 서울대사관전문 167, 1954년 8월 6일, 795B.5/8-654; 서울에 보내는 국무부 전문 112, 1954년 8월 6일, 795B.5/8-854; 서울대사관 전문 130, 1954년 8월 9일 795B.5/8-954, 이상 2급비밀. 서울에 보내는 국무부 전문 126, 1954년 8월 11일 795B.00/8-1154, 3급비밀, 서울 대사관 전문 207, 1954년 8월 19일 795B.5/8-1954, 2급비밀.; Donald Stone MacDonald, *U.S.-Korean Relations from Liberation to Self-Reliance: The Twenty-Year Record*, (Westview Press, 1992)/(한국역사연구회1950년대반 역, 『한미관계20년사1945~1960년』, 해방에서 자립까지, (한올아카데미, 2001), 83쪽

92) A/2711 *REPORT OF THE UNCURK*, (1954.1.1.), p.7

93) 『조선일보』 1954. 8. 14.

94) 한모니까, 「유엔군사령부의 ‘수복지구’ 점령정책과 행정권 이양(1950~54)」, (역사비평, 2008), p.382

서 점진적으로 이런 양해 밑에서 받아야 되겠다고 하는 결론으로 귀착되고 말았습니다.”⁹⁵⁾

변영태는 북을 무력으로 수복·통일한 후에는 ‘모든 수단’, ‘최후수단’을 사용하여 주권회복을 해야 하지만 ‘적은 것’, 즉 3.8선 이북의 주권회복을 주장하다 외국과 불화가 생겨 협력을 받지 못할 수 있다는 걱정을 한다. 흡수통일 때까지는 미국을 비롯한 유엔의 요구를 들어주자는, 즉 대를 위해 소를 희생하자는 논리이다. 이런 과정에서 남측비무장지대의 포함과 배제여부는 중요하지 않았을 것이다. 또한 이 지역의 완전한 주권회복도 희생하자고 생각한 것이다. 이런 전제에서 1950년 10월 7일 유엔총회의 언커크창설결의와 12일 ‘유엔사’임시위임결정의 불법성을 따지는 일은 ‘졸렬하다’고 생각하게 된 것이다.

남측비무장지대가 행정권이양대상에서 제외되었다는 것은 이 지역에 대한 행정권을 ‘유엔사’가 여전히 행사하고 있다는 것을 의미한다. 1963년 남측비무장지대 내 유일한 민간마을인 대성동자유의 마을에 대한 행정권이양 논의시 미국의 공문에서 이같은 입장은 일관되게 확인되었다. 이는 결국 ‘유엔사’에 법적지위를 부여하는 꼴이 되었다. 이어지는 변영태장관의 발언을 보자.

“그런데 다 아시지만 이번에 언커에서 여기에 대한 결의를 했습니다. 그래서 유엔군 당국에게 38이북 수복지구는 대한민국정부에 이양하는 데 여기에 보류조항이 있기 때문에 이 지역의 이양이라고 하는 것이 이 지역의 최종적 지위, 즉 법적 지위에 영향을 미치지 않는다 이런 조건이 있습니다.”⁹⁶⁾

변영태는 수복지구이양에 있어서 유보조항을 언급한다. 행정권을 이양받되 ‘유엔사’의 최종적 지위, 법적 지위⁹⁷⁾는 유지된다는 조건이다. 법률은 국민전체의 권리와 의무를 창출하는 헌법수단이다. 군대조직이 법을 제정할 수 있는 것은 적국의 점령이나 자국의 계엄하에서 뿐이다.

육전규칙에서 점령은 적국영토에 대해서만 성립한다. 그러나 미국전쟁교범은 적국여부와 관계없이 타국군대의 통치권하에 실질적으로 놓여있을 때 점령된 것으로 간주한다.⁹⁸⁾ 미국의 규정에 따르면 점령과 무주지 선점의 구별이 사라진다. 즉 미국전쟁교범은 국제전쟁법규정을 따르고 있지 않은 것으로 의심된다.

위에서 보았듯 ‘유엔사’는 공문에서 유엔총회의 언커크창설결의와 ‘유엔사’로의 점령통치권 임시위임결정을 근거로⁹⁹⁾ 38선이북지역이 ‘유엔사’의 ‘점령지역’이라고 통보했다.

그러나 이들 결정이 한국법체제로 변형되는 과정을 거쳤다는 흔적은 어디에도 없다. 외국군대인 ‘유엔사’에 ‘법’제정권을 한국헌법은 부여한 적이 없다. 언커크와 ‘유엔사’의 일방적 주장일 뿐이다. 당시 우리가 그들의 도움을 받고 있었기에 그들과 협조하는 것은 충분히 이해되나 그것이 법적강제력을 갖는다고 주장하는 것은 헌법을 부정하는 일이다. 그러나 변영태는 10월 7일 총회결의, 10월 12일 언커크임시위원회 결정을 절대불변의 강제조항으로 인식하고 있었고 이를 위반할 시 유엔과 미국으로부터 고립배제 될 것을 우려하고 있었던 것이다. 이승만 정부는 협조사항을 강제사항으로 오판했던 것이다. 미대사가 침묵을 강요한 점과 이를 위협으로 느낀 점에서 38선이북행정권이양은 강박에 의한 무효가능성이 의심된다. 그리고 이러한 오판이 지금까지 이어져온 것이다.

2021년 12월 20일 윤석열 후보의 백골OP방문에 대해 ‘유엔사’가 12월 22일 성명을 통해 전방사단이

95) 『국회회의록』3대 19회 40차 국회본회의(1954년 09월 06일), 「행정권이양 질문」, p.25

96) 『국회회의록』3대 19회 40차 국회본회의(1954년 09월 06일), 「행정권이양 질문」, p.25

97) 한국정부에게 ‘최종적, 법적’지위는 행정권과 비교하여 주권을 지칭하는 개념으로 이해되었다. 이 개념은 ‘행정권과 최종적 법적 권한’(control administratively and ultimately juridically)이란 단어로 1954년 6월 미국 측이 사용했다. Edward C. Keefer. Ed, "Briggs to the Department of State, June 18, 1954", *FRUS* 1952~1954 Vol.XV Korea, part 2, (Washington D.C. : United States Government Printing Office, 1984), p.1809

98) Elizabeth Varner, "The Art of Armed Conflicts: An Analysis of the United States' Legal Requirements Towards Cultural Property under the 1954 Hague Convention" *Creighton Law Review* 2011, pp.1220-1221; 최철영, 「로마 법상 무주지개념과 실요적 지배를 통한 국가영역확대」, 『성균관법학』26권1호, (성균관대학교법학연구소, 2014), p.9

99) Edward C. Keefer. Ed, "Editorial Note", *FRUS* 1952~1954 Vol.XV Korea, part 2, (Washington D.C. : United States Government Printing Office, 1984), p.1865

‘법적지시’를 준수하지 않았다고 했을 때도 역시 재확인된다. ‘법적지시’를 내릴 수 있으려면 당연히 ‘법적지위’가 있어야 할 것이다. ‘유엔사’는 1950년부터 지금까지 자신들에게 법적지위가 존재한다고 믿고 있는 것이다. 변장관은 다음과 같이 말을 잇는다.

“다만 38선이북 수복지구에 있어서도 38이남의 전투지구에 있어서와 마찬가지로 유엔사령관들이 그 군사사용무상 거기를 관리하는 특권·권한을 거기에서 향유한다. 이런 양해 밑에서…교섭을 다시 열자고 하였던 것이다. 그런데 이것을 혹시 열른 보면 주권에 관계가 없느냐 하시겠지만 사실 전투지역에 있어서는 유엔사령관에게 위임을 했습니다.”¹⁰⁰⁾

군사적 특권은 무엇일까? 우선 특권은 권한만 있고 의무는 없는 상태이다. 제약없는 자유이다.¹⁰¹⁾ ‘군사적 특권’과 정전협정 전문에 명기된 ‘군사적 성질’에서의 군사적인 것의 범위는 전투, 항복, 휴전, 점령을 모두 포함하는 개념이다. ‘유엔사’는 38선 이남을 전투지구로 규정했고 한국은 이를 승인했다. 정전상태를 전투의 연속으로 보고 한국전체를 평시가 아닌 정전시 전투지구로 규정한 것이다. 이 기간 중 미국은 한미합의의사록에서 ‘유엔사령관’으로의 작전통제권이양을 요구했는데 이에 따르면 ‘유엔사’는 38선 이남에서는 전투작전통제권을, 38선 이북에서는 점령작전통제권을 갖게 되는 셈이었다. 1954년 11월 17일, 38선-비무장지대지역에 대한 행정권이양, 수복지구임시행정조치법 시행, 한미합의의사록 체결, 한미상호방위조약 발효가 동시에 이루어졌다.

38선 이북지역에 대해서 ‘유엔사’는 군사적 특권을 향유한다고 했고, 한미합의의사록 2항은 ‘유엔사령관’에게 한국군의 작전통제권을 이양한다고 했으며, 한미상호방위조약 4조는 미군을 대한민국의 영토에 배치하는 권리를 승인하였다. 또한 3조는 한국의 행정권하에 합법적으로 들어갔다고 인정하는 앞으로의 영토도 그 대상이 되었다. 이는 한미상호방위조약에서부터 38선 이북에 대한 행정권이양이 준비되고 있었음을 시사한다. 주권이 아닌 행정권만 있어도 미군배치는 가능해지는 것이다. 이로서 미국은 북측까지 포함한 38선 이북을 한국영토주권에서 제외시키면서 ‘유엔사’의 점령권과 미군의 배치권을 확보하게 된 것이다. 남측비무장지대의 행정권을 한국에 이양해도 ‘유엔사’와 미군의 지위에는 변화가 없게 된다.

변장관은 이러한 군사적 특권을 이양한 것이 아니라 위임했다고 했다. 주권을 강탈당한 것이 아니라 자발적으로 위임한 것이라면 언제든 위임을 철회하고 환수할 수 있다. ‘유엔사’가 점령군이라고 해도 주권을 접수하진 못한다. 1907년 헤이그육전법에 의하면 점령은 정복이나 합병과 달리 주권을 이양할 수 없기 때문이다. 그러나 주권의 가장 중요한 일부인 군사적관할권을 이양하므로 주권의 침해인 것은 맞다.

결론적으로 38선이북 행정권이양과정에서 제외된 남측비무장지대엔 정전협정에 따른 점령권과 1950년 ‘유엔사’ 위임결정에 따른 점령권+통치권이 병존·중첩된 상태가 된 것이다. 이중 정치적통치권은 대성동외에는 주민이 존재하지 않기에 실효적으로 행사되기 어려우므로 점령권만 행사되고 있는 셈이다. 따라서 정전협정에 따른 점령권이 근거라고 해도 외양상 차이가 없는 것이다. 미국은 비무장지대 정치적통치권에 대해 법적지위의 소멸을 확인한 적이 없다.

전쟁 중도 아닌데 점령권 주장운운은 이상하게 들릴 수 있다. 더욱이 전쟁법과도 일치하지 않기에 그런 의심은 타당하기까지 하다. 그런데 미국에 의해 전쟁법은 변형·적용되었고 변형점령의 개념이 성립된 것

100) 『국회회의록』3대 19회 40차 국회본회의(1954년 09월 06일), 「행정권이양 질문」, p.25

101) 호펠드에 따르면 권리는 청구, 특권, 권능, 면제로 구분된다. “권리란 다른 사람에 대항할 적극적인 청구를 말한다. 특권이란 다른 사람의 권리나 청구로부터의 자유를 말한다. 권능이란 다른 사람에 대한 기존의 법적관계의 적극적 ‘통제’를 말한다. 즉 권능은 행위에 의하여 법률관계를 변경시킬 수 있는 능력을 말한다. 반면에 면제는 다른 사람의 법적권능이나 ‘통제’로부터의 자유를 말한다.”(W.N. Hohfeld, *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*, W.W.Cook ed., (Greenwood Press Publishers, Westport, Connecticut, 1978), p.60)

이다. 이는 강대국패권에 의한 전쟁법의 왜곡이다.

전후 독일과 일본을 예로 들어보자.

항복과 함께 적대행위는 종식되었고 전쟁은 끝났으므로 당연히 독일과 일본은 적국이 아니게 되었다. 뉘른베르크 국제군사재판소를 비롯한 미국과 영국 등의 주요재판소에서도 점령법의 적용을 ‘전시점령’(belligerent occupation)에 한정하면서, 일단 적이 완전히 패배하고 나서 이루어지는 점령에는 더 이상 점령법이 적용되지 않는다는 입장을 취하였다.

이처럼 항복에 의한 종전에도 불구하고, 따라서 적국이란 규정이 성립되지 않음에도 불구하고 독일은 49년까지, 일본은 51년까지 점령이 실시되었다. 전시점령에만 점령법이 적용된다고 해놓고 적국이 아닌 곳에서 사실상의 점령을 실시한 것이다. 그러면서 ‘휴전협정에 의한 점령’(armistice occupation)과 ‘무조건 항복(unconditional surrender)에 의한 점령’이라는 용어를 사용하였다. ‘변형점령’론이 만들어진 것이다.¹⁰²⁾

변형점령론에 따르면 1950년 10월 12일 ‘유엔사’로의 점령통치권임시위임은 미국의 항복계획에 따라 이루어졌으므로 ‘무조건항복 점령’에 해당하고, 정전협정에 따른 ‘유엔사령부’의 점령권은 정전협정에 의한 ‘정전점령’에 해당할 것이다.

점령권외에 통치권이 결합되는 사례를 보기위해 육전규칙에 의한 ‘점령권자’와 유엔헌장신탁통치조항에 의한 ‘시정권자’를 비교해 보자.

점령권자는 1907년 헤이그 육전규칙 제43조의 ‘보존주의원칙’에 따라 원칙적으로 점령지의 현행법을 존중할 의무를 부담한다. 이와달리 시정권자는 유엔헌장 제76조와 ‘신탁통치협정’의 내용을 벗어나지 않는 범위 내에서 광범위한 권한을 행사할 수 있다. 그런 점에서 양자는 근본적으로 차이를 보인다. 그러나 현실에서 그 차이를 구별하기란 쉽지 않다.

오키나와는 1945년 미군정의 점령상태에 있다가 1952년 4월 발효된 샌프란시스코 조약 3조에 의해 미국을 시정권자로 하는 신탁통치를 받게 된다. 이 제안이 가결될 때까지 미국은 모든 입법·사법·행정권을 지니게 되는데 당시 류큐열도 미군정민정장관이 한국전 ‘유엔사령관’을 수행하고 있던 리지웨이였으며, 후임군정장관은 클라크 ‘유엔사령관’이었다. 오키나와 주민들에게 점령과 신탁통치의 차이, 점령권자와 시정권자의 차이를 구별하기란 거의 불가능한 일이었다.

1994년 유엔신탁통치이사회의 활동이 정지된 후엔 오직 점령권만으로도 통치권을 행사하는데 아무런 문제가 없게 되었다.

2003년 4월 16일에는 이라크를 관리하기 위하여 ‘점령청’(occupant)에 해당하는 ‘연합국임시행정처’(Coalition Provisional Authority: CPA)를 설립하였다. CPA는 2003년 5월 16일 CPA규정(CPA Regulation)1호 발표한다.¹⁰³⁾ 이를 통하여 “모든 입법·행정·사법권”을 행사할 것임을 선언하였다. 규정은 법률이나 명령보다 하위체계이지만 이라크 점령청에선 헌법과 같은 역할을 했다. CPA규정(CPA Regulation)은 한국비무장지대에서의 『유엔사규정』(UNC Reg)을 연상시킨다.

이라크에서 CPA규정1호가 공포된 1주일 후인 2003년 5월 22일, 안보리는 미국과 영국의 ‘점령국’지위를 인정해준다. 안보리결의 제1483호는 그와 같은 변형점령이 불법이라거나 무효임을 지적하기는커녕, 점령법의 기본원칙을 재확인하면서도 다른 한편으로는 오히려 점령법에서는 일반적으로 허용되지 않는 추가적인 권한을 부여함으로써 그 변형정책의 상당부분을 정당화하였다.¹⁰⁴⁾

102) Allan Gerson, “War, Conquered Territory, and Military Occupation in the Contemporary International Legal System”, *Harvard International Law Journal*, Vol.18, No.3, 1977, pp.530-532

103) CPA Regulation No.1(16 May 2003). <<http://bit.ly/2nEb5Ks>>(최종검색일 2017.10.25.)

104) UN Doc. S/RES/1483 (2003)

그러자 국제법학계도 변형점령을 옹호하는 이론들을 개발해내기 시작한다. 가장 많은 이론이 예외론이다. 이라크를 실패국가, 평화위협국가로 보고 인권보호와 민주적 제도를 도입하기 위해 이루어지는 근본적 체제변형은 예외적으로 인정될 필요성이 있다거나, 안보리결의를 통한 추가적인 권한부여형식을 통해 변형점령이 정당화될 수 있다는 점에 대해서는 일반적 합의가 형성되었다고 보아야 한다는 등이다. 이라크점령 당시의 변형적 점령이 국제법상 불법이었다고 평가한 견해들도 그것이 안보리의 ‘묵시적’ 승인에 근거한 것이었음을 비판한 것이었을 뿐, 안보리결의를 통해 일정한 경우 ‘변형적 점령’이 허용될 가능성 자체를 부정한 것은 아니었다.

나아가 아예 합법론마저 등장한다.

이라크 점령 직후 다수의 연구들은 ‘변형적 점령’을 제2차 세계대전 이후의 일반적 점령양상인 것처럼 설명하는 경향이 있으며, 심지어 이라크를 통해 새로운 관습국제법이 형성되었다고 보는 견해가 제기되었다. 특히 일각에서는 ‘변형적 점령’양상을 유엔의 지원과 안보리의 지지를 통해 중립화된 “새로운 다국적 점령모델”이라고 평가하기도 하였다.¹⁰⁵⁾

1907년 헤이그 육전규칙은 점령지역에서 권력을 행사하는 실체를 가리켜 다양한 용어를 사용하고 있다. 이 규칙의 입안자들이 전제하고 있었던 ‘점령’은 근본적으로 전쟁이라는 맥락에서 발생하는 ‘전시 점령’으로서 ‘적국 군대’가 타방의 적대국 영토를 직접적으로 통제하는 상황이었으므로, 점령지역에 수립되는 정부 역시 ‘군대’(military)일 것이 전제되어 있었다고 보인다.¹⁰⁶⁾

1907년 헤이그육전규칙의 원조인 1874년 브뤼셀 선언의 준비자료에서도 ‘occupant’와 ‘occupying State’를 의도적으로 구분하였다. 엄밀히 말해 전자는 ‘점령군’, ‘점령청’으로, 후자는 ‘점령국’으로 구분하여 사용하는 것이 적절할 것이다.¹⁰⁷⁾ 1949년 제네바 제4협약 및 1977년 제네바협약 제1추가정의서에서는 점령지역에서 권한을 행사하는 주체를 가리켜 ‘점령국(Occupying Power)’이라는 용어만을 사용하고 있다.

이같은 사실을 지루하게 나열한 것은 국가나 군대가 아닌 국제기구가 점령주체가 될 수 있는가의 문제를 지적하고자 함이다. 즉 국제기구인 유엔이나 유엔기관인 언커크가 합법적인 점령주체가 될 수 있는가가 확인되어야 한다. 언커크 통치권의 전제는 점령사실의 확인이다. 점령의 합법성여부는 아예 거론하지 않았다.

위에서 확인했듯 육전규칙이나 제네바협약에는 어디에도 점령주체로서 국제기구를 명시하지 않았다. 이와 관련 국제기구가 1949년 제네바 4개 협약에 가입할 수 있는지 여부에 관하여 유엔사무국 법률실의 해석이 주목된다.

‘해당 협약이 회원국군대에 대한 형사관할권이나 영토주권에 관한 권한과 같이 국제기구가 보유하지 못한 집행권 및 사법권을 행사해야만 이행될 수 있는 의무들을 다수 포함하고 있다는 점에 근거하여 유엔과 같은 국제기구는 실질적으로 동 협약의 당사국이 될 수 있는 지위에 있지 않다.’¹⁰⁸⁾

선들러와 토만도 유엔군이나 다국적군이 개입하는 무력충돌시 국제점령법을 비롯한 국제인도법을 적용하

105) Carsten Stahn, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond* (Cambridge University Press, 2008), p.143; 안준형, 「제2차 세계대전 이후 국제점령법의 변천과 그 적용」, (서울대학교 대학원법학과박사논문, 2018), p.122제인용

106) Eyal Benvenisti, *The International Law of Occupation*, 2nd ed.(Oxford University Press, 2012), p.4.참조

107) 이기범, 「‘국제점령법’체제에서 1907년 헤이그 육전규칙 제43조의 실효성」, 『국제법평론』통권제40호(2014), p.98참조

108) Legal Opinion of the Secretariat of the United Nations, “Question of the Possible Accession of Intergovernmental Organizations to the Geneva Conventions for the Protection of War Victims”, *United Nations Juridical Yearbook* (1972), p.153, para.3.

도록 한 명문구정을 두지 않았음을 지적한다.¹⁰⁹⁾ 한국에서의 ‘유엔사’ 점령정책은 전세계적 변형점령의 초기사례를 잘 보여준다. 따라서 한국에서의 변형점령에 대한 연구와 극복과정은 세계사적 의미를 갖는다 하겠다.

따라서 언커크와 언커크에서 ‘유엔사’로의 점령통치권위임이 합법화되려면 국제점령법이나 국제인도법을 부정해야 한다. ‘유엔사’를 유엔과 무관한 미국의 군대, 즉 점령국이나 점령군으로 설정해야만 국제점령법 적용이 가능해지는데, 그러면 이제는 언커크의 위임에 의해 점령통치권을 부여받았다는 것을 부정해야 한다. 미국은 38선이북행정권이양과정에서 모순에 봉착하자 후자를 택했다.

유엔총회와 언커크를 무시하고 미국군대로서의 통합사령부 겸 ‘유엔사령부’만이 점령자로 남은 것이다. 1950년 10월 유엔총회와 언커크임시위원회 결의는 미국자신에 의해 탄핵되었고 오직 1950년 7월 7일 안보리결의만이 법적근거로 주장되게 되었다.

마지막으로 변영태는 주권의 명백한 제약과 침해를 구성하는 사안임에도 제정헌법 66조에 의한 조약체결 비준동의 절차를 거치지 않았다.

“우리가 회담을 열어서 이야기한 뒤에 이양을 하자 해서 그에게 다시 그쪽 대표 세 분하고 이쪽 대표 세 분하고 만나서 완전히 **이양 절차를 다 끝냈습니다**...통지가 되는 대로 적당한 날자를 정해서 현지에서 우리 정부 측 대표로 작성된 열 분 그분들이 가서 현지 군 사령관들과 교섭을 해 가지고 실제로 모든 전달을 받기로 되었습니다.”

변장관은 의회의 비준동의를 구하는 대신 통보했을 뿐이다. 그리고 우리측 대표와 군사령관들과 실무적 교섭으로 이양, “전달”받는 것으로 결정했다. 즉 무효가 의심된다. 그런데도 이에 대한 입법이 발생했다. 54년 10월 ‘수복지구행정에 대한 임시조치법’을 시작으로 60년대까지 계속 개정된다. 그리고 이때마다 주권논쟁은 부활한다. 8년 뒤인 1962년 이 법을 폐기하고 「수복지구와 동인접지구의 행정구역에 관한 임시조치법」이 제정됨으로서 선거가 실시되게 되었고 이로서 수복지구는 주권의 상당부분이 회복되었다.

6) 1963년 7월 1일 대성동 행정권이양 실패

미국은 38선이북 행정권이양시 남측비무장지대, 즉 군사분계선-남방한계선지역을 제외시킴으로서 ‘유엔사’로 하여금 행정권을 그대로 보유케 한 셈이 되었다. 남측비무장지대의 유일한 민간마을인 대성동에 대한 행정권은 여전히 ‘유엔사’가 행사하게 된 것이다. 1959년 ‘유엔사’와 정부의 지원 하에 블록주택(문화주택) 3동과 공공시설이 세워지는 등 한국정부와 ‘유엔사’간의 협조에는 큰 문제가 없어보였다.

박정희의 국가재건최고회의의는 1962년 11월 21일 ‘수복지구와 동 인접지구의 행정구역에 관한 임시조치법’을 제정하여 장단군 군내면을 파주군 립진면에 편입하였다.¹¹⁰⁾ 대성동은 군내면 조산리에 있다. 1963년 6월 22일 한국국방장관으로부터 제안받은 대성동문제에 대한 미8군 테일러(James Taylor)대령의 각서에 대해 주한미대사관은 7월 1일 지시를 내린다. 이 지시에 미국의 비무장지대에 대한 입장이 잘 드러나 있다.

109) Dietrich Schindler & Ji.i Toman (eds.), *The Laws of Armed Conflict: A Collection of Conventions, Resolutions and Other Documents* (Martinus Nijhoff Publishers, 1988), p.X.

110) 「국가재건최고회의상임위원회회의록」80차(1962.11.13), 내무부장관 박경원은 “수복지구임시행정조치법을 폐지하고...현재 휴전선에 인접되어 출입이 제한된 지역의 행정구역에 관한 임시조치를 규정하려는 것이라며” 수복지구와 동 인접지구의 행정구역에 관한 임시조치법안을 제출했고 통과되었다. 이는 62년 11월 21일 제정되어 63년 1월 1일부터 시행되었다. 수복지구임시행정조치법의 폐지로 「지방자치법」과 「지방자치에 관한 임시조치법」이 적용되어 수복지구에도 행정권만이 아니라 입법권이 행사되어 주권이 회복되게 되었다. 이 법은 1972년 12월 28일 개정되어 파주군 립진면에서 원래의 파주군 군내면으로 명칭을 복귀시켰다. 이와함께 전 장단군의 장단면, 진동면도 파주군에 편입시켰다. 그러나 이들 면은 주민이 상주하지 않으므로 파주군 장단면, 군내면, 진서면, 진동면 면장은 주민상주시에 임용하도록 했다.

‘대사관은 대성동의 복구가…정전협정에 의해 유엔사령관에 부여된 책임의 일부로서 유엔사에서 해야 한다고 믿고 있다. 1962년 11월 21일 법령은 정전협정에 의해 유엔사령관에게 부여된 지역의 합법적인 행정권에도 불구하고 비무장지대일부를 넘어서는 한국의 행정권을 강력히 주장하는 한국정부에 의해 시도된 듯하다.’¹¹¹⁾

미국은 ‘유엔사’의 비무장지대에 대한 행정권이 정전협정에 의해 부여된 합법적 행정권(dejure administrative control)이라고 했다.

38선이북행정권이양과정에서 남측비무장지대를 제외시켰으므로 이 지역에 대한 행정권을 주장하는 것은 일관성이 있다. 그런데 그 근거를 1950년 10월 12일 언커크임시위의 ‘유엔사’로의 점령통치권 위임결정이 아닌 정전협정에서 찾은 것이다. 그리고 정전협정서명자로서의 권원은 1950년 7월 7일 안보리결의만 남게 되었다. 1954년 38선이북지역과 달라진 것은 군정의 주체이다. 유엔군정에서 ‘유엔사령부’군정으로 바뀐 것이다. 언커크는 당시에도 존재했지만 존재감이나 영향력은 미미해진 상태였다. ‘유엔사령부’군정의 보다 분명한 성격은 다음 문장에서 확인된다.

‘정전협정의 이런 해석에 대한 결정은 국무성의 법률고문실을 포함한 워싱턴 법무당국으로부터 찾아져야 한다고 믿는다.’¹¹²⁾

법에 대한 해석과 판단은 그 자체가 법이다. 노골적으로 드러내지 않지만 판사들은 판결을 통해 입법을 하는 존재이다. 정전협정에 대한 해석역시 마찬가지다. 해석권, 해석에 대한 결정권은 ‘유엔사’가 아닌 워싱턴에 있기에 ‘유엔사’군정은 곧 미국군정인 것이다. 또 하나 이 서신에서 주목할 것은 한국정부에 행정권 이양은커녕 위임조차 이루어지지 않았다는 것이다.

‘대사관은 정전협정이 부여한 유엔사령관의 권한이, 비무장지대에서 그의 책임 중 어떤 일부가 한국의 권한으로 위임되지 않았다고 확신한다.’¹¹³⁾

따라서 비무장지대에 대한 점령권은 38선 이북지역에 대한 점령권보다 더 강한 규정을 갖고 있는 셈이 되었다.

이러한 지시가 있었지만 대성동에 대한 한국정부의 행정업무는 꾸준히 확대되었다. 1965년의 정부지원하에 블록건물을 철거하고 기와집 신축, 1967년의 참정권, 즉 투표권 부여¹¹⁴⁾, 1969년의 주민등록증 발급, 1971년의 대성동 종합개발사업 착수, 1972년의 파주군 관할구역에 대성동이 있는 군내면외에 전 장단군의 장단면, 진서면, 진동면까지 편입.¹¹⁵⁾ 1979년~80년의 대성동 종합개발사업(1단계), 1982년~83년의 대성동 종합개발사업(2단계), 1994년의 자유의 마을 대성동 현판 설치등이 이루어졌다.¹¹⁶⁾ 이러한 성과는 63년에 논쟁되었던 행정권 대부분이 한국정부로 이양된 것처럼 보인다. 그러나 38선 이북과 달리 대성동 정도의 작은 마을에 대해서는 행정수요가 폭증해도 감당할 수준이었기 때문에 ‘유엔사’는 행정협조에는

111) TAE SONG DONG: Proposed Letter to ROK Minister of National Defense, NARA RG84 Entry2846A, Box No.38 : Korea Seoul Embassy Classified General Record, July 1, 1963

112) TAE SONG DONG: Proposed Letter to ROK Minister of National Defense, NARA RG84 Entry2846A, Box No.38 : Korea Seoul Embassy Classified General Record, July 1, 1963

113) TAE SONG DONG: Proposed Letter to ROK Minister of National Defense, NARA RG84 Entry2846A, Box No.38 : Korea Seoul Embassy Classified General Record, July 1, 1963

114) 과거에는 주민들은 투표일에 모두 마을 밖으로 외출한다. 그래서 투표율은 매년 거의 100%에 달한다고 했다. 그러나 2012년 판 『유엔사규정』을 통해 알 수 있듯이 현재는 대성동 안에 투표소가 설치된다.

115) 『수복지구와 동 인접지구의 행정구역에 관한 임시조치법』, (1972.12.28)

116) 『경기도 DMZ 자유의 마을 대성동』, p.106-107참조

응하면서도 행정권, 점령권에 대해서는 어떤 이양도 고려하지 않은 것으로 보인다.

이같은 성격은 『유엔사규정 525-2』(2019년 4월 1일판)에 잘 드러나 있다. 이 규정의 용어정의에는 ‘민사행정’을 적국과 아군국가에서의 점령, 두 가지로 정의하고 있다.

- (1) 아군 지역에서 현지정부와의 합의하에 현지정부가 통상적으로 수행하는 특정권한을 행사하기 위해 **외국정부가 수립하는 행정.**
- (2) 미군이 주둔하는 적대적인 지역에서 토착민간정부가 수립될 때까지 **외국정부가 행정, 입법 및 사법권을 행사하기 위해 수립하는 행정.**

미 국방부지시(DoD Directive)는 민사행정에 대해 ‘해외영토를 점령하고 그 책임을 다른 당국에 이양할 때까지 초기군정의 수립을 준비한다’¹¹⁷⁾고만 규정하고 있다. 점령국이 우방인지 적국인지를 구분하고 있지 않다.

그러나 미 합참의 합동교범(Joint Publications)에서 ‘군정은 국내, 동맹국 또는 적국영토의 토지와 재산, 원주민 및 기관에 대해 무력 또는 합의에 의해 군사력을 행사하는 최고당국자로서, 기존에 수립된 정부를 법치에 따른 주권으로 대체한다.’¹¹⁸⁾고 규정하고 있다.

적국만이 아니라 우방과 자국에 대해서까지 군정을 세분화하고 있다. 국내는 점령군이 아닌 계엄군이지만 역시 군정이다. 그러나 점령수단이 무력이든 합의든 최종목적은 기존정부의 ‘대체’이다.

위의 민사행정에 대한 정의, (1)도 (2)도 헤이그육전규칙의 점령개념에서 벗어나있다는 점에서 둘 다 변형 점령의 개념이다. (1)은 적국영토에 대해서만 성립하는 점령개념의 위반이며 (2)는 점령이 아니라 아예 복속·정복이다. (1)(2)의 공통점이자 변하지 않은 본질은 ‘외국정부가 수립하는 행정’이란 점이다.¹¹⁹⁾ 그 범위가 (1)은 일부권한이고 (2)는 주권전체란 점에서 다를 뿐이다. 『유엔사규정525-2』는 둘 중 (1)을 택하고 있다.

‘본 규정에서 대성동 작전지역에 적용되는 민사행정 및 구제사업은 통상적으로 지역정부가 수행하는 권한 중 특정권한을 유엔사가 행사하는 것으로 정의한다.’¹²⁰⁾

지역정부와 중앙정부가 구분되어 있다. ‘유엔사’는 지방정부의 특정권한만을 행사하는 것처럼 되어 있다. 그럼 현지정부 즉 중앙정부의 권한에 대해서는 어떠한가? 이 규정 5. j항에는 다음과 같이 규정하고 있다.

‘j. 대성동 작전지역 내에서의 민군작전: 대성동 작전지역의 경우, 민간인 거주 및 영농/어로를 위한 비무장지대지역의 경계를 위해 필요한 군사통제 및 관할권으로 인해 배제되는 기능을 제외한 지방정부의 통상적인 기능 대부분을 대한민국당국이 제공한다.’

117) DoD Directive 2000.13, Civil Affairs, (May 15, 2017), p.2

118) JCS, Joint Publication 3-57 Civil-Military Operations, (2018), pp.II-11; DOA, FM 3-57 Civil Affairs Operations, (17 April 2019), p.2-8재인용

119) 『유엔사규정525-2』의 1982년 판에는 아예 용어정의가 없었던 것으로 추정된다. 왜냐하면 2012년판에서 1982년판의 대폭수정을 알리며 변경사항으로 용어정의를 명시하고 있기 때문이다. 2012년 판에는 아군지역이 우군지역이었고, 현지정부가 아닌 지역정부였으며, 외국정부가 수립하는 행정이란 문구가 아예 없었다. ‘(1) 우군 지역에서 해당 지역정부와의 합의하에 지역정부가 통상적으로 수행하는 특정 권한을 행사하기 위해.’ 우군지역이란 단서가 없다면 이는 국내계엄상황을 묘사하는 것으로 혼동될 수 있다. 이는 2015년 판에서 현재와 같이 변경되었다. 2015년은 미국의 ‘유엔사’ 재활성화가 진행되던 때였다. ‘외국정부가 수립하는 행정’이란 문구가 추가됨으로서 변형점령의 성격이 분명해졌다.

120) 『유엔사규정 525-2』, (1 April 2019), p.14

지방정부의 통상기능을 중앙정부가 제공한다고 했으므로 결국 지방정부와 중앙정부의 구분은 무의미해진다. 그런데 놀라운 것은 중앙정부당국 임무를 한갓 ‘유엔사’가 규정하고 있다는 것이다. 이러한 기능을 수행하기 위해 ‘유엔사’는 대성동 작전지역에서의 민사행정 및 구제사업 제공과 관련해 대한민국 정부당국과 ‘협조 및 협력’¹²¹⁾한다고 했다. 그러나 이 항목의 제목인 민군작전이 무엇인지 『유엔사규정525-2』 2019년판에는 삭제되어 있다. 민군작전에 대한 정의는 2012년판과 2015년판까지 유지되었다.

‘민군작전.’ 군사작전을 원활하게 하고, 미국의 작전목표를 통합하고 달성하기 위해 우호적, 중립적, 혹은 적대적 작전지역 내에서 군, 정부 및 비정부기구와 당국, 일반대중 간 관계를 수립하고, 유지하며, 영향력을 미치고, 활용하는 지휘관의 활동. 민군작전은 통상적으로 지자체 혹은 중앙정부가 담당하는 활동 및 기능을 군이 수행하는 것을 포함할 수도 있다. 이러한 활동은 다른 군사적 조치 이전, 중간, 혹은 이후에 진행될 수 있다. 지시가 있을 경우, 이러한 활동은 다른 군사작전 없이도 진행될 수 있다. 민군작전은 지정된 민사부대, 기타부대, 또는 민사부대와 기타부대가 함께 수행할 수도 있다. CMO라고도 칭한다. 민사작전 참조.(합동교범3-57). 민군작전은 5항 차.에 명시된 조치와 『유엔사규정 551-4』에 의거한 조치를 제외하고는 현재 대성동 작전지역에서 허가되거나 실시되지 않는다.’¹²²⁾

‘유엔사’ 민군작전의 목적은 뚜렷하다. 미국의 작전목표 달성이다. 적대지역만이 아닌 중립지역, 우호지역에서도 정부기능을 ‘유엔사’가 군사작전 없이도 수행한다. 이런 민감한 내용 때문에 2019년판에는 이 부분을 삭제한 것으로 보인다. 위의 마지막 문장을 부주의하게 읽으면 대성동 작전지역에는 민군작전이 허가되지 않은 것처럼 오해될 수 있으나 5항 차.에 명시된 조치는 예외이다. 그것은 ‘유엔사’의 ‘군사통제 및 관할권으로 인해 배제되는 기능’이다. 정부와는 부분적으로 협력하지만 국군에 대해서는 통제한다.

‘유엔사령관이 공동경비구역 유엔사경비대대장에게 부여한 아래의 책임을 완수하기 위해 공동경비구역 대한민국육군경비대대에 대한 유엔사령관의 **작전통제권**을 행사한다.’¹²³⁾

이는 1954년 11월 17일 38선이북지역에 대한 행정권이양과 한미합의의사록 2항에 의해 ‘유엔사령관’에게 작전통제권을 넘긴 결과물이다. 한국국방부는 ‘유엔사’의 관계에 대해 ‘지시’가 아닌 ‘협조’관계라고 했지만 ‘유엔사’는 정부에 대해서는 ‘협조’를, 국군에 대해서는 ‘지시’를 말하고 있는 것이다. 국방부가 이 논란에서 벗어나려면 한미합의의사록2항에 대한 폐기가 요구된다. 연합사해체-전작권전환과 함께 ‘유엔사’ 전작권전환이 함께 이루어지기 전까지 ‘유엔사’ 작통권은 포기하지 않을 가능성이 높다. 『유엔사규정』은 국방부지시와 합참의 합동교범, 육군의 야전교범을 기반으로 작성된 하위문서이다. 합참 합동교범에 의하면 군정의 최종목적은 ‘미국국익과 일치하는 통치정책을 채용하는 토착정부의 재건’¹²⁴⁾이다. 내부문서이지만 노골적이다. 그러나 이 변형점령을 과거 미군정 점령처럼 불가항력적인 것으로 볼 필요가 없다. 이는 『유엔사규정525-2』에서도 명시하고 있다.

유엔사는 유엔사령관이 정전협정을 인정하는 한, 또는 대한민국 유관정부기관이 대성동과 관련된 모든 책임을 인수할 수 있을 때까지 대성동 작전지역에서 민사행정과 구제사업을 제공한다.

이 규정은 점령과 민정유지의 조건으로 두가지를 전제하고 있다. 하나는 ‘유엔사령관’의 정전협정인정이

121) 『유엔사규정 525-2』, (1 April 2019), p.14

122) 『유엔사규정 525-2』, (7 May 2013), p.15

123) 『유엔사규정 525-2』, (1 April 2019), p.2

124) JCS, *Joint Publication 3-57 Civil-Military Operations*, (2018), pp.1-9~10

고, 다른 하나는 한국정부의 대성동 행정인수능력이다.

첫째 ‘유엔사령관’이 ‘정전협정을 인정하는 한’이란 단서는 점령의 권원이 정전협정이라는 것을 강조하기 위함이다. ‘유엔사’는 비무장지대 점령의 성격을 정전점령으로 규정하고 있는 것이다. 그러나 정전협정은 일방이 파기하면 파기된다. 따라서 이 단서는 심리적인 것에 불과하다. 만약 법적인 조건을 말하려고 했으면 ‘정전협정이 유지되는 한’이라고 했어야 한다.

둘째 한국정부는 물론이고 국군은 이미 ‘유엔사’의 책임을 인수하고도 넘치는 능력을 가지고 있다. 유엔사경비대대 캠프 보니파스조차 한국군경비대대로 거의 교체되어 있다. ‘유엔사’가 둘째조건을 전제로 제시하는 것은 억지에 불과하다.

첫째조건과 관련하여 한국은 9.19남북군사합의서에서 정전협정이란 단어를 단 한 번도 사용하지 않았다. 1992년 남북기본합의서가 정전협정준수를 명시적으로 전제한 것과는 큰 차이이다. ‘유엔사’의 주관적 인정의지와는 달리 남북은 정전협정의 법적지위를 명시적으로 확인하고 있지 않은 것이다.

1972년 개정된 「수복지구와 동인접지구의 행정구역에 관한 임시조치법」에는 특례조항을 두고 있다. ‘경기도 파주군 장단면, 군내면, 진서면, 진동면의 면장은 당해 면관할구역 안에 주민이 상주하게 될 때 임용한다.’ 모두 비무장지대와 민통선이북에 걸친 면이다. 이 법에 따라 1973년 군내면에 통일촌이 조성되었고, 2001년 진동면에 해마루촌이 조성되었다. 1979년 통일촌에 군내출장소가 설치되어 운영해오다가 2011년 장단출장소로 개칭했고, 2009년 지방자치법개정으로 2개면 이상을 하나의 행정면으로 통합관리할 수 있게 됨에 따라¹²⁵⁾ 2021년 「파주시 행정기구 및 정원조례 일부 개정안」이 통과되어 장단면사무소가 설치되었다. 4개 면을 모두 관할하는 면사무소와 면장을 갖게 되었다. 이로서 대성동을 포함한 장단면의 비무장지대는 ‘유엔사’의 관할권과 대한민국의 법적관할권이 병존·경쟁하는 상태가 되었다.

7) 2000년 11월 17일 남북관리구역합의서

1994년 5월 29일 인민군이 군사정전위원회 폐쇄를 통보함으로써 군정위는 사라졌다. 유엔사군정위가 군정위의 절반이니 절반만의 효력이라도 가진 것처럼 생각할 수 있다. 그리고 미국이 유엔사군정위와 중립국감독위원회를 유지하고 있는 것은 그런 희망적 사고의 반영으로 보인다. 그러나 정전협정에서 군정위는 쌍방에 의해서만 성립되도록 규정되어 있다. 쌍방구성의 의미는 원운동과 같다. 원심력이 없으면 구심력도 없다. 원심력만으로 원운동의 절반잔여부분을 구성하지 못하듯 유엔사군정위만으로 군사정전위의 절반잔여부분을 유지할 수 없다. 인민군은 1995년 판문점장성급회담을 제의했다. 그 사람이 그 사람이지만 법적성격은 완전히 달라졌다. 이에 ‘유엔사’와 국방부는 전문과 총 6개 조로 구성된 ‘정전문제에 관한 국제연합군과 조선인민군 간의 장군급대화를 위한 절차’를 만든다.¹²⁶⁾

주요내용은, 첫째 이 대화가 ‘유엔사-인민군 대화’라는 것을 명백히 했다. 즉, ‘미국과 북측 간의 접촉’이 아니라 ‘유엔사-인민군 간의 대화’이며, 둘째, 이것은 정전협정에 입각해(in accordance with the Armistice Agreement) 진행한다는 것을 분명히 했다. 셋째로, 대표는 미군, 영국군, 그리고 태국, 또는 필리핀 등 제3의 ‘유엔군’ 및 한국군 대표 4명으로 하며 그 대표들은 ‘동등한 발언권(equal voice)’을 갖는다는 것을 규정했다. 회의의 원활한 진행을 위해 미군장성이 선임장교(senior officer) 역할을 하기로 했다.¹²⁷⁾

인민군은 정전협정의 무효화를, ‘유엔사’는 정전협정의 유지를 원하며 동상이몽을 이어나갔다.

2000년 6.15공동선언에서 남북이 철도연결을 합의한 이후, 그해 9월 24~26일 제주에서 남북국방장관회담이 열렸다. 회담 개최 이전 철도와 도로를 연결하기 위해서는 비무장지대를 개방해야 하는데, 이는 정

125) 「지방자치법」 제7조. 2021년에는 면만이 아니라 동과 리도 2개 이상을 하나로 운영할 수 있게 되었다.

126) 협상주체는 박용욱 국방부정책실장과 유엔사부참모장 마이클 헤이든(Michael Hayden)소장이었다.

127) 「남북군사회담의 산증인 金國憲 전 국방부군비통제관의 비망록」, 『월간조선』 2014.12월호

전협정과 관련된 사항이기에 남과 북이 직접 논의할 수 있는지에 대한 문제가 제기되었다. 당시 국방부와 ‘유엔사’ 간 협의결과 ‘유엔사령관’이 국방부장관에게 아래 내용의 서한을 보내 남측이 ‘유엔사’를 대신하여 이 문제를 논의할 수 있도록 위임하였다. ‘유엔사령관’이 국방부에 보내온 서한은 다음과 같다.

‘경의선 철도·도로 연결사업과 관련하여 비무장지대 내의 지뢰제거 작업과 철도·도로 연결 건설공사에 대해 국방부장관이 유엔사를 대표하여 북한과 협상할 수 있는 권한을 위임한다.’¹²⁸⁾

이에 따라 남북국방장관회담 공동보도문 4항에서는 “남과 북을 연결하는 철도와 도로주변의 군사분계선과 비무장지대를 개방하여 남북관할지역을 설정하는 문제는 정전협정에 기초하여 처리해나가기로 하였다.”¹²⁹⁾

북측은 2000년 10월 11일 판문점을 통해 “유엔군측으로부터 비무장지대개방을 남측에 위임한다는 편지나 답보각서를 보내줄 것”을 남측에 요청했다. 10월 14일 ‘유엔사령부’가 서한을 북측에 보내자, 북측은 “유엔사령부가 DMZ에 대한 협상권을 이미 남측에 넘긴 만큼, DMZ 남북관할지역의 (남측지역에 대한)관할권 자체를 남측에 이양해야한다”는 입장을 밝혔다.¹³⁰⁾

김국현에 의하면 본인이 ‘유엔사’ 부참모장 마이클 던에게 ‘관리권(Administration)’이라는 개념을 제시했다고 한다.¹³¹⁾ 즉, 법적으로는 ‘유엔사’가 관할권(Jurisdiction)을 갖되, 실제적으로는 운용에 불편이 없도록 한국군이 ‘행정적인 관리권(Administration)’을 갖자는 것이다. 즉 DMZ에서 일어나는 정전협정 위반 사항이나 출입은 ‘관할권’에 해당하고, 관리구역 내의 공사·인원과 장비의 통행은 ‘관리권’에 속한다는 것이다. 법적인 형식을 갖추는 엄격한 절차는 준수하되, 실제적으로는 지장이 없는 운영의 묘를 기하자는 것이었다고 한다.

‘유엔사령부’는 11월 6일 “관할권이양은 불가능하고 행정적인 관리권을 남측에 넘겨줄 수 있다”는 답신을 북측에 보냈다.

2000년 11월 16일 조선인민군 판문점대표부 박철희(상좌) 책임연락관과 ‘유엔사령관’ 마틴 글래서 미 육군대령 간에 ‘유엔사’가 DMZ 남북관할구역에 대한 행정적인 관리권(administration)을 남측(한국 국방부)에 이양한다는 데 합의하였다. 이어 2000년 11월 17일 ‘유엔사령부’-인민군 간 장성급 회담에서 ‘비무장지대 일부구역 개방에 대한 유엔군과 조선인민군간의 합의서’를 채택하였다.¹³²⁾

이날은 우연인지 필연인지 46년 전인 38선이북지역 행정권이양이 이루어진 54년 11월 17일 날과 같은 날이었다. 국방부는 관리권이란 단어를 썼지만 54년에 같은 단어는 ‘행정권’으로 번역되었다. 변영태장관은 ‘유엔사’의 관할권주장에 대해 행정권만이 아닌 주권의 이양을 요구했다. ‘유엔사’가 유엔사재활성화를 추진한 이래 한국정부의 비무장지대출입을 방해할 때마다 내세우는 용어가 관할권이다. 그러나 유엔사로부터 관할권전환을 요구하는 것은 전혀 새로운 시도가 아니다. 이미 이승만·박정희정부 때부터 꽤 격렬한 논쟁을 감수하며 진행해온 일이다. 헌법과 국익을 위해서는 보수정부에서도 이를 피할 명분이 없었던 것이다.

128) 문성묵, 「DMZ관련 군사합의 이행평가 및 향후추진방향-정전협정에 기초한 관할권과 관리권 활용」, 『접경지역통일연구』Vol.3 No.2, (한국접경지역통일학회 2019), p.84

129) 국방부, 『남북군사회담자료집』, (서울: 국방부, 2018), p.137참조.

130) 이근관, 「남북교류협력과 비무장지대의 국제법적 지위」, (국회입법조사처국제법전문가간담회, 2020년5월15일), p.19

131) 김국현 군비통제관의 비망록에 의하면 ‘런던대 킹스칼리지에서 4년간 유학하는 동안, 영국이 ‘99년 리스(lease)’ 또는 ‘999년 리스’ 제도를 두어, 아랍부호들이 돈을 아무리 많이 내더라도 토지의 소유권은 완전히 이전하지 않고 결국 영국에 귀속하게 하는 법적장치가 있다는 사실을 알았고 여기에서 힌트를 얻어 던 장군에게 이야기를 했더니, 그는 “좋은 아이디어”라며 ‘관할권’ 문제를 해결하는데 적극 협조했다. 이로써 남북 간의 문제를 ‘정전협정에 의거하여 처리한다’는 핵심문제가 해결된 것이다. (『남북군사회담의 산증인 金國憲 전 국방부군비통제관의 비망록』, 『월간조선』, 2014.12월호)

132) 이근관, 「남북교류협력과 비무장지대의 국제법적 지위」, (국회입법조사처국제법전문가간담회, 2020년5월15일), p.20 동해안 비무장지대의 일부구역 개방에 대해서도 유사한 방식이 채택되었다. 2002년 9월 12일 ‘유엔사’측 대표와 인민군 대표간에 ‘비무장지대 일부구역개방에 대한 국제연합군과 조선인민군간 합의서’가 채택되었다.

(3) '유엔사'관할권의 구조

1) 위기사 관할권

앞서 언급한 '유엔사'관할권은 정전시관할권에 해당한다. 정전에서 전쟁으로 가는 중간단계에 위기가 있다. 위기를 잘 관리하면 정전시로 다시 복귀되지만 위기는 전쟁으로 가는 지름길이 되기 쉽다. 때문에 위기관리가 중요하다. 정전 이후 전쟁으로까지 확산될 가능성을 지녔던 위기가 16건이나 발생했었다.¹³³⁾ 68년 푸에블로호사건, 69년 EC-121격추사건, 76년 판문점 미루나무 벌채사건등은 위기사 관할권이 작동한 사례이다. '유엔사'조직은 정전협정의 세 가지 기능인 '강제(enforcement)', '검증(verification)', '의사소통(communication)'중 강제 및 의사소통을 수행토록 구성되어 있다.¹³⁴⁾ 이중 강제기능은 정전협정의 이행을 감독하고 위반을 시정하는 책임을 비롯한 한반도의 위기관리를 포함한다.¹³⁵⁾ 정전시관할권의 범위는 위기상황을 맞아 '유엔사령관'의 위기관리조치권이라는 새로운 범위가 추가되며 비약적으로 확대된다.

위기조치의 향방에 따라 미 국방부, 미 국무부를 거쳐 백악관까지 한반도의 무대 위에 등장한다. '유엔사령관'으로서의 주한미군사령관의 존재감이 투사되는 시기이다. 연합사의 협조와 지원을 받는 형식이지만 위기에 대한 판단과 결정은 '정전시 위기관리'권을 가진 '유엔사'의 몫이다.

실제에서는 위협이 큰데도 불구하고 위기로 발전하지 않는 경우도 있고, 위협이 크지 않은데도 위기로 발전하는 경우가 있다. 이를 가름하는 것이 바로 통치권자의 결정이다. 예컨대 1968년 1월 23일 푸에블로호 나포사건의 경우 객관적으로는 심각한 위협에 해당하지 않았지만 미국의 강경대응이 결정되면서 심각한 위기가 형성되었다. 이를 전인 1968년 1월 21일 발생한 청와대 기습사건은 한국에게는 가장 심각한 위협이었지만 미국이 위기관리를 주도하면서 위기상황으로서 관리되지 않았다.¹³⁶⁾ 이는 단 한가지의 이유, 미국과 한국이 위기를 바라보는 인식의 기준, 즉 국가이익에 대한 관점이 달랐기 때문이다.¹³⁷⁾ 청와대 기습사건은 한국에선 치명적인 국익의 위협이었지만 미국에선 주변적인 이익이었다. 이처럼 정치와 군사가 융합되는 위기관리의 핵심은 통치권자의 국가이익에 대한 판단과 결정이다. 따라서 위기관리과정에서 '유엔사'의 관할권으로 외화되어 있던 미국의 주권이 한국의 관할권과 직접 조우하고 충돌하게 된다.

1. 위기관리권

1994년 12월 한미연합사의 정전시작전통제권이 한국합참에 이양되었으나 연합관리위임사항(CODA: Combined Delegation Authority)에 의해 6가지는 제외되었다. 위임사항이란 정전시 작통권에서 환수 받지 않고 계속 미군에 맡겨두겠다는 것을 의미한다. 즉 환수포기사항이다. 작통권을 전시와 정전시로 나누는 것도 유례를 찾기 힘들지만 그 중에서 다시 안 받겠다고 위임하는 것도 유례를 찾기 힘든 일이었다. 6가지 관리위임사항은 다음과 같다.

1. 전쟁억제·방어 및 정전협정준수를 위한 한미연합위기관리 권한
2. 전시 작전계획 수립
3. 한미연합 3군 합동교리개발

133) 김선홍, 「한국의 군사위기 관리체계 연구: 통합방위체계를 중심으로」, (경원대학교대학원박사논문, 2009), p.59참조

134) 검증(verification)은 중립국감독위원회의 기능이다.

135) 최승범, 「한미연합사 해체 이후 유엔사에 관한 연구 :한국군의 대응과제 도출을 중심으로」, (국민대학교정치대학원석사논문, 2012), p.10

136) 김선홍, 「한국의 군사위기 관리체계 연구: 통합방위체계를 중심으로」, (경원대학교대학원박사논문, 2009), p.12

137) 국가이익의 분류방식과 관련 미국의 국가안보전략서 1999년판에서는 국가의 물리적 생존에 해당하는 가치를 치명적 이익(vital interest), 국가의 안녕과 세계평화에 영향을 주는 가치를 주요이익(major interest), 인도주의 및 기타 이익에 해당하는 것을 주변이익(peripheral interest)으로 구분하고 있다. The White House, 「Introduction」, 『National Security Strategy』, (1999); 김선홍, 「한국의 군사위기 관리체계 연구: 통합방위체계를 중심으로」, (경원대학교대학원박사논문, 2009), p.37

4. 한미연합 3군 합동훈련 및 연습의 계획과 실시
5. 조기경보를 위한 한미연합정보관리
6. C4I 상호운용성등 전시업무 수행을 위해 연합사가 정전시에 준비해야할 사항

이중 1번 위기관리권에 주목하자. 정전협정준수는 ‘유엔사’기능이다. 1994년 래피드썬더 연습당시 게리 렉 사령관은 본인이 주한미군사령관이자 한미연합사령관이자 ‘유엔사령관’이자 위기조치관리관이라고 말함으로써 위기조치관리관이란 직책이 처음 알려지게 되었다.¹³⁸⁾

게리 렉 사령관은 정전시작전통제권환수 준비 막바지에 자신이 위기조치관리관으로서의 직무를 수행해야 한다는 이유를 들어 위임권 목록에 정전위기관리권을 추가시키도록 지시했다. 1994년 정전시작통권 환수의 연합위임권에 대한 실무작업을 해왔던 미군과 한국군의 작전담당 참모들도 위기관리권은 전혀 예상치 못한 개념이었던 듯하다. 연합사령관이 직접 나서서 한국 합참의장에게 공문을 보내고, 실무진은 어쩔 수 없이 다시 만나 연합사령관의 지시를 반영하기로 합의하였다. 결국 정전시작통권환수 서명 직전에 정전위기관리권이 연합사령관의 연합위임권한의 첫 번째 항목으로 추가되었다. 1995년 위기관리에 대한 시행세칙이 합의됐지만 현재와 같은 한미연합위기관리체계가 구체화 된 것은 1998년 작전계획 5027-98과 개념계획 5029를 만든 존 킬릴리 사령관 당시이다.¹³⁹⁾ 두 나라는 한반도에서 위기상황이 발생하는 경우 동일한 시각에서 일관된 조치를 강구하기 위한 목적아래 분기에 1회 정기적인 위기조치연습과 수시훈련을 통해 위기관리에 필요한 임무수행에서 공조체제를 유지하고 있다.¹⁴⁰⁾

한미연합위기관리구조에 의하면 유엔사/연합사령관이 데프콘3을 먼저 선포하고, 나중에 한국군의 승인을 받아 한국군에 대한 전시작전통제권을 행사하는 것으로 되어 있다. 구조상으로는 한국군과의 협의절차를 그런대로 공평하게 거치는 것처럼 보인다. 그러나 기능의 관점에서 보면 이는 매우 불평등한 관계임을 알 수 있다.

미국이 데프콘 상향을 결정한 시점이면 이미 미국 대통령까지 위기회의체계에 들어와 초기조치를 실행한 상태이고, 절차대로라면 전군에 경계명령이 발효되어 경계태세에 들어가 있는 상황이다. 한국군은 바로 그 시점에서 합참의장에게 통고되고, 합참의장이 대통령에게 그때서야 보고하게 된다. 이미 미군에 총 경계태세가 내려진 상황에서 한국정부가 이를 거절하는 일이 용이할까?

이와 관련 장영수 국참대 전 총장은 “전쟁억제 방어 및 정전협정 준수를 위한 연합위기관리에 대한 위기상황의 시점판단의 문제이다. 왜냐하면 그 시점에 따라 작전지휘권이 전환되기 때문이다”라고 지적하고 있다.¹⁴¹⁾

결국 전작권 전환은 위기시점결정에서 한국대통령이 소외되는 구조 때문에도 불가피하다. 전쟁절차라고 이해될 수 있는 ‘숙고된 절차’에서는 위기조치를 지역총사령관이 결정하지만, 위기절차에서는 위기조치를

138) 황의청, 「한미동맹의 수평적 관계모색」, (국방대 석사논문, 2004), p.61참조. 미합참의 ‘위기조치계획절차’에 의거하여 연합사에서 작성한 ‘위기조치예규(UNC/CFC/USFK CASOP)’가 있다.(윤태영, 「한미연합위기관리체계」, 『국제정치논총』39(3), (2002), p.273) 또한 1984년 발간된 『유엔사/연합사 업무편람』에 의하면 연합사 정보생산처 산하 징후 및 정보실과 계획운영처 계획연습과는 연합사 위기조치반에 대표를 제공한다. 작전참모부장은 위기조치조정관이 되고, 작전처 차장은 위기조치제도의 작전조치반장으로서 위기조치조정관인 작전참모부장에 대한 책임을 진다. 계획과는 위기조치제도의 핵심 작전통제처의 기능 중 위기조치제도(지휘 및 통제 운영절차)에 포함될 지휘 및 통제방침과 절차의 발간, 보완, 협조한다. 작전통제처장은 서울 지휘소에서 연합군, 유엔군, 주한미군, 지상구성군 및 미8군사령관을 위한 지휘통제기능을 수행하며, 위기조치제도 제1단계 운용시 위기조치부조정관으로서 위기조치조정관에게 담당임무에 대해 책임진다. 한편 상황과는 위기조치제도의 관장 및 지시에 의거 위기조치반을 소집하는 기능을 한다. *UNC and CFC Manual*, (1984.11.7), pp.6-3-2~6-3-14

139) 이시우, 「미국에게 작통권보다 중요한 것은 위기관리권」, (통일뉴스, 2007.4.17.)재인용
<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=72282>

140) 국방부, 『1998-2002 국방정책』, (2002), p.50.

141) 국회사무처, 「1987년도 국정감사 국방위원회회의록」, (피감기관 합참본부: 1987.10.4.), p.15참고

미대통령이 직접 결정한다.¹⁴²⁾ 위기의 급박성, 위기의 성격규정등은 군대에 맡길 수 없는 정치결정영역이기 때문이다. 따라서 위기에서는 군대에 대한 정치지도자의 통제가 강화되는 것이 필요하다고 보는 견해가 지배적이다.¹⁴³⁾ 따라서 군사위기에서의 작전환경은 전쟁시보다 훨씬 어려운 여건에 놓이게 된다. 이것은 전쟁절차와 위기절차의 차이를 단적으로 보여주는 예이다.

〈표 2-5〉 군사위기관리체계의 구조¹⁴⁴⁾

구 분	임 무	비 고
통치권	위기관리의 정치적 판단 및 결정	통치자 포함 군사안보분야 고위급책임자 포함
국 방	위기관리의 군사작전 수행	국방 및 군사분야 지휘체계
사 회	위기관리의 군사작전 지원	중앙 및 지방행정 책임자, 지원세력 동원

2) 전시 관할권

1983년 미합참의장은 ‘유엔사령관’에게 다음과 같은 위임사항을 지시했다.

‘유엔사로 예측된 모든 부대에 대하여 작전통제권을 행사. 가용하다면 제3국군을 (한국군, 미군이 아님) 유엔사구성군사에 예측시키고, 필요시 해당 미군부대에 배속. 전쟁이 재발할 경우 유엔사 및 연합사는 별개의 법적 군사적 체제로 유지하면서 유엔사부대를 운용’¹⁴⁵⁾

이를 반영한 1984년 유엔사업무편람에 의하면 ‘유엔사’는 정전시 정전협정준수 임무만 수행하는 것이 아니라 전시임무가 따로 있다. 전시가 되면 ‘유엔사’는 ‘한국내의 유엔군부대에 대한 작전통제권을 행사’한다.¹⁴⁶⁾ 미국은 정전협정준수임무가 정전협정서명자로서의 권한이라면, ‘유엔군’부대에 대한 작전통제권은 1950년 유엔안보리결의에 의한 권한이라고 주장한다.

이어서 유엔사업무편람 8장에는 한국내의 ‘유엔군’부대 및 한국이 제공하는 한국군 가용부대를 작전통제한다고 되어 있다.¹⁴⁷⁾ ‘유엔군’부대란 16개 참전국만이 아니라 ‘제3국의 국가통수기구가 제공한 부대’를 말한다. 새로운 유엔사 회원국을 더 받을 수 있다는 것이다.

전쟁으로 돌입하면 ‘유엔사’는 연합사도, 주한미군사도, 전세계 어떤 군대도, 갖지 못한 가장 넓은 범위의 관할권이 복원된다. 유엔안보리 결의를 필요로 하지 않는 개전권, 일본의 주일미군기지 사용권, 자위대 동원권, 북측지역에 대한 점령통치권까지 ‘유엔사’의 정전시와 위기사 관할권은 결국 이 순간을 위해 존재한다. 이들 군인이 정전시 도라산전망대를 찾은 아이들과 행복한 미소를 띠며 사진촬영에 응해주던 군인들이 맞나 싶을 정도로 낮은 모습을 보게 될 것이다. 이 단계에 이르면 ‘유엔사’는 미국패권체제와 유엔으로 상징되는 집단안보체계, 동맹으로 드러나는 세력균형체계의 모든 근대국제체계가 빚어낸 리바이어던으로 우리 앞에 나타난다. ‘유엔사’강화를 주장하는 사람들도, ‘유엔사’해체를 주장하는 사람들도 이 리바이어던의 실체를 알고 있기에 그런 주장을 펼치는 것이다.

1. 개전권

‘유엔사’의 주장에 의하면 그들은 유엔안보리결의 없이 당장 한반도에서 전쟁을 일으킬 수 있다. 1950년 유엔안보리의 결의에 의한 참전결정이 아직 유효하다는 논리다. 현재 한반도는 종전이 아닌 정전상태로

142) Joint Staff Officers Guide AFSC Pub 1-1997 Chapter7 참조

143) 윤태영, 『동북아 안보와 위기관리』, (서울: 인간사랑, 2005), pp.64-67

144) 김선홍, 「한국의 군사위기 관리체계 연구: 통합방위체계를 중심으로」, (경원대학교대학원박사논문, 2009), p.40

145) US CJCS Terms of Reference for Commander UNC (19 January 1983)

146) UNC and CFC Manual(유엔사연합사업무편람), 7 November 1984, p.2-1-1

147) UNC and CFC Manual(유엔사연합사업무편람), 7 November 1984, p.7-2-2

여전히 1950년 이래의 전시체제가 유지되고 있다는 것을 근거로 삼는 듯하다. 때문에 이라크전처럼 골치 아프게 유엔안보리 결의를 끌어내기 위한 외교전을 펼칠 필요가 없다는 것이다.¹⁴⁸⁾ 이 논리에 의하면 한국 대통령이 전쟁에 대해 결정할 수 있는 권한과 기회는 이미 구조적으로 차단되어 있다. 2018년 현재까지도 작전통제권은 한미연합사사령관이 행사한다. 형식적으로는 군통수권자인 한국과 미국의 대통령이 합의하여 한미연합사사령관에게 지시를 내리도록 되어 있다. 이는 1978년 ‘유엔사’ 해체에 대비하여 창설된 한미연합사 창설 공문에 근거를 두고 있다. 그러나 이 공문에 의하면 한미연합사령관의 작전통제권은 ‘유엔사령관’ 직을 겸임함으로써만 그 효력이 발생한다고 명시하고 있다.

아직 작전통제권 전환절차가 마무리되지 않아 단정하긴 어렵지만 한미연합사를 해체하는 대신 ‘유엔사’를 강화하는 방향으로 미국은 지휘구조를 변환해갈 것이다. 이미 그러한 제기는 2007년부터 본격화되었다. 한국이 작전통제권을 전환하는 것과 관계없이 북에 대해 전쟁을 일으킬 수 있는 ‘유엔사’의 권한은 여전히 유효하다. 결국 ‘유엔사’의 존재만으로도 유엔안보리결의 없이 전쟁을 일으키는 것은 얼마든지 가능한 것이다. 1994년 6월 14일 한반도 전쟁위기 때 한국의 대통령과 전혀 상의가 없는 상태에서 북에 대한 세 가지 침공 시나리오는 작성되었고, 그중 하나에 클린턴 대통령이 최종결정 서명을 하고 있었으며, 이미 오키나와 해병대 병력이 부산에 도착해 있었다고 한다. 이런 상황에서 한국정부와 상의 없이 ‘유엔사’ 체계로 전쟁을 일으켜도 아무런 법적문제가 없는 것이다. 이런 이유로 한국의 전쟁주권 역시 제약당할 수밖에 없는 구조이다.¹⁴⁹⁾

연합사의 전작권을 전환받아도 ‘유엔사’를 독립된 법적·군사적 기관으로 활용한다면 전작권환수는 도루묵이 되는 것이다. 연합사해체로 ‘유엔사’는 한국군을 지휘할 필요가 없어지므로 협의할 의무도 사라진 상황이 도래할 수 있다. 전쟁을 결심하는데 있어 장애요인이 사라진 측면도 있는 것이다. ‘유엔사’는 이런 독립된 임무를 수행하기 위해서 완전한 사령부의 형태를 지향할 수밖에 없다. 2007년 버웰 벨 사령관의 ‘유엔사’ 강화론을 우연한 일시적 구상으로 보기 힘든 것이다. 결국 2014년 유엔사는 유엔사재활성화를 개시하여 2018년 완료를 선언하였다.

2. 일본기지 사용권

‘유엔사령관’은 전쟁에 돌입하면 주한미군과 한국군뿐만 아니라 주일미군까지 자기 휘하에 편입시키게 된다. 주일미군사령관은 평시엔 태평양사령관의 지휘를 받지만 한반도에 전쟁이 발생하면 ‘유엔사령관’의 지휘를 받게 된다.

1977년 말, 일본과 오키나와의 7개 기지가 ‘유엔사’ 회원국의 제한 없는 사용을 보장하는 시설로 유지되었다.¹⁵⁰⁾ 그러다가 미군기지 재편 때문에 ‘유엔사’ 후방사령부는 2007년 11월 2일 캠프 자마에서 캠프 요코타로 이전하여 현재에 이르고 있다.¹⁵¹⁾ 현재 ‘유엔사’ 후방기지는 7개이다. 즉, 요코타 미 공군사령부기지, 요코스카 미 해군사령부기지, 캠프 자마, 사세보 해군기지, 카테나 공군기지, 후텐마 미 해병대사령부기지, 화이트비치 해병대기지가 ‘유엔사’ 후방기지로 지정된 미군기지이다.¹⁵²⁾ 이들 기지는 1954년 2월 19일, ‘유엔군행정지위협정’에 서명한 ‘유엔사’ 회원국에 의해 제한 없는 사용이 보증되었다.¹⁵³⁾ 그러나

148) 백진현은 유엔군이 재참전하기 위해서는 새로운 유엔결의가 필요하다는 의견을 제기한다. 백진현, 「정전체제의 평화체제 전환 문제」, 『서울대학교법학』 제41권 2호, (2000), p.292

149) 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), p.16

150) Headquarters UNC/USFK/EUSA Command Historian, 1977 Annual Historical Report, p.32

151) Ministry of Foreign Affairs of Japan(MOFA) Press Release, October 26, 2007; Osakabe Yasuo, “UNC celebrates the 67th Anniversary of the United Nations in Japan” Yokota Air Base>News>2012.11.28. <http://www.yokota.af.mil/news/story.asp?id=123327915>

152) Ministry of Foreign Affairs of Japan(MOFA) Press Release; Charles M. Perry and Toshi Yoshihara, *The U.S.-Japan Alliance: Preparing for Korean Reconciliation and Beyond*, (The Institute for Foreign Policy Analysis, 2003), pp.4, 7~8

153) 1954년 2월에 「유엔군 지위협정」이 일본 정부와 주한 ‘유엔사’ 참가국들과의 사이에서 체결되고(「유엔군」측의 계약국은 미국, 영국, 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 남아프리카, 프랑스, 필리핀, 이탈리아. 나중에 태국과 터키도 가입하여 11개국이다)

이들 기지에 주둔하고 있는 것은 미군뿐이다.

1954년 ‘유엔사’ 행정협정은 1951년 9월 당시 수상이었던 요시다 수상과 미국의 애치슨 국무장관 사이에 체결된 ‘유엔군 지원에 관한 교환공문’, 일명 ‘요시다-애치슨 교환공문’이라는 것에¹⁵⁴⁾ 의해 규정되었다.¹⁵⁵⁾ 애치슨-요시다 교환공문을 통해 한국 내 유엔행동에 참여하는 군대에 대해 시설 및 역무를 제공키로 합의한 것이다. 이에 기초하여 일본 내 기지를 ‘유엔사’가 자유로이 사용할 수 있도록 했다. 이들 기지는 ‘일미안보조약’에 묶여 작전출동 시 사전협의가 필요한 여타 주일미군기지와 달리 사실상 자유사용이 보장되어 있다. 일반적인 주일미군기지에는 일장기와 성조기만이 게양되지만 이들 일곱 개 기지에는 유엔기가 게양되기 위해 마련된 세 번째의 깃대가 있고, 여기에 푸른색 유엔기가 게양된다.

‘유엔군지위협정’에는 “유엔군의 합동회의를 통하여 일본 정부의 동의를 얻어 미일안보조약을 근거로 미국은 일본의 시설 및 구역을 사용할 수 있다.”고 규정했다. ‘유엔사’에 대한 기지제공의무는 ‘유엔사’철수 90일 이내에 종료하도록 되어 있어 ‘유엔사’가 해체되면 일본 내 기지사용권도 소멸된다. 미국은 1975년 유엔총회에서 ‘유엔사령부’해체 결의의 채택이 일본 내 주일미군에 의한 기지사용문제에 끼치는 영향을 심각하게 받아들였다. 그래서 ‘유엔사령부’해체에 대비해 일본정부가 유사법을 제정하도록 했다.¹⁵⁶⁾

‘유엔사’후방지휘소의 중요성에 관해 벨 ‘유엔사령관’은 2007년 전작권 전환과 관련하여 ‘유엔사의 구조와 역할·임무’에 관하여 ‘유엔사의 전시와 같은 조직구성 필요성’과 ‘미래 한반도 유사시 병력지원을 위한 일본 내 기지접근의 중요성’을 강조했다. 그는 “일본 내 유엔사 후방기지 사용이 불가능 할 경우 한국이 필요로 하는 다국적군의 한반도 전개가 불가능하다”고 강조하며, “동맹국의 신속한 지원을 위한 메커니즘은 억제력에 기여하기 때문에 유지돼야 하며 이는 유엔사를 통해서만이 가능할 것”이라고 주장했다. 이처럼 일본 내 후방기지는 ‘유엔사’가 한반도에서의 전쟁을 수행하는 데 중요하고 결정적인 역할을 한다.¹⁵⁷⁾

3. 자위대 동원권

‘유엔사’ 통제 아래 일본 자위대가 한국전쟁에 동원·개입할 수 있다. 이 역시 요시다-애치슨 교환공문에 의해 규정된다. 일본은 유엔사활동을 지원하기 위해 위에서 언급한 ‘시설’뿐만 아니라 ‘역무’(Service)까지도 제공하도록 되어 있다. 현재 일곱 개 기지 옆에는 일본 자위대가 거의 예외없이 상주하고 있는 것을 발견할 수 있다. 그리고 미군의 요청에 언제든지 응하고 있다. 이미 이런 협정이 없었던 한국전쟁초기에도 ‘유엔사’의 인천상륙작전과 원산상륙작전에 일본의 소해부대를 동원하여 투입한 전례가 있다. 유사법제가 논쟁될 당시 일본 국회 공청회에 참석한 국방장관은 한 의원이 요시다-애치슨 공문은 아직 유효한가, 라고 질문하자 “여전히 유효하다.”고 대답함으로써 유사법제와는 관계없이 자위대가 ‘유엔사’에 의해 작전 통제 될 수 있음이 확인되었다¹⁵⁸⁾

일본사회에서 자주 망각되는 것은 주한‘유엔사’후방기지를 제공함으로써 일본이 북의 「적국」이 되어 있다는 사실이다. ‘유엔사’후방사령부는 개설 이래 주일미육군사령부가 있는 캠프 자마에 있었으나 2007년에

이것을 기반으로 57년 7월에 주한유엔군 후방 사령부가 개설되었다. 이 사령부에는 현재 4명이 상주하고 8개국(영국, 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 프랑스, 필리핀, 태국, 터키)의 주재 무관이 주한유엔군 연락장교로서 도쿄에 있는 각국 대사관에 상주하고 있다. 다카바야시 도시유키(高林敏之), 「植民地主義的戦争としての朝鮮戦争と日本—アフリカの朝鮮国連軍参加と朝鮮国連軍後方司令部—」, 『PRIME』no.41, (東京: 明治学院大学国際平和研究所, 2018), pp.43-45

154) 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), p.16

155) “The World and Japan” Database, “Exchange of Notes Regarding Exchange of Notes between Prime Minister Yoshida and Secretary of State Acheson, January 19, 1960”, <http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/docs/19600119.T3E.h>

156) 김두승(金斗昇), 「유엔군 사령부 체제와 한미일 관계-이른바 한반도 유사에 초점을 맞춰(「国連軍司令部体制と日米韓関係-いわゆる朝鮮半島有事に焦点を合わせて」)」, 『立憲法學』第86號,(2012), p.289

157) 최승범, 「한미연합사 해체 이후 유엔사에 관한 연구 :한국군의 대응과제 도출을 중심으로」, (국민대학교정치대학원석사논문, 2012), p.23-24

158) 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), p.18

주일미군사령부·주일미공군사령부가 있는 요코타(横田)비행장으로 이전했다. 요코타기지에는 미·일 군사 일체화 정책의 일환으로서 2012년 3월에 항공자위대 항공총대사령부등이 이전했다. 즉 요코타기지를 거점으로 주일미군, 자위대, 주한‘유엔사’의 삼위 일체화가 진행되고 있다는 것이다. 현재는 이같은 일체화가 더욱 진행되어 자위대를 미일군사동맹 강화를 통해 직접적으로 주한‘유엔사’에 연결시키는 단계에 도달했다. ‘유엔사’행정협정에 의한 「합동회의」는 ‘일본국 정부를 대표하는 한 사람 및 이 협정의 다른 당사자를 대표하는 한 사람, 이 두 사람이 대표자로 조직하고, 각 대표자는 한 사람 또는 두 사람 이상의 대리 및 직원단을 가지게 한다’, ‘합동회의는 어느 쪽 한 편의 대표자의 요청이 있을 때는 언제든지 회합이 가능하도록 조직 한다’(제 20조 제2항)라고 규정되어 있다. 요컨대 일본정부를 대표하는 전권을 위임받은 고급 관료와 ‘유엔사’후방사령관이 필요에 따라 임의 협의를 하고 주한‘유엔사’의 이용가능시설을 지정·변경할 수 있도록 유연한 제도로 설계되었다.¹⁵⁹⁾ 집단적자위권과 유엔의 안전보장활동에 대한 적극적인 협력을 제도화하고 지리적 제한이 없는 해외군사전개를 가능하게 하는 「안보법제」가 성립한 지금, 한반도의 구식민지종주국인 일본과 주한‘유엔사’와의 군사적 일체화의 진행이, 구 식민지인 북측과의 긴장을 높이는 일은 불가피한 것이다.¹⁶⁰⁾

그러나 요시다-애치슨교환공문의 대전제인 한국에서의 군사작전은 ‘유엔의 조치’가 아니며, 유엔의 군대라는 의미에서 ‘유엔사령부’는 존재하지도 않는다. 그것은 유엔조치가 아닌 각국의 조치일 뿐이며,¹⁶¹⁾ ‘유엔사령부’가 아닌 미국통합군사령부일 뿐이다. 따라서 요시다-애치슨교환공문은 샌프란시스코평화조약에서 합의한 유엔조치의 지원의무와 일치하지 않는다. 또한 이미 한국전쟁초기에 이루어진 소해대응의 ‘유엔사’조치는 사후입법금지원칙에 의해 불법이며, 일본이 유엔에 가입한 것은 1956년이므로 유엔회원국으로서의 의무도 아니었다고 봄이 타당하다.¹⁶²⁾

4. 전시점령권

1950년 10월 7일 유엔총회 결의와 10월 12일 언커크위임결정에 의거해 미국은 북 점령 시 ‘유엔사’가 점령과 통치의 주체임을 주장했다.¹⁶³⁾ 즉 “한국의 역할은 인정하나 총선 실시 전에 주권이 확대되는 것은 곤란하다.”고 하면서 북 점령계획을 일방적으로 밀어붙였다. 평화적으로든 무력으로든, 심지어 북의 붕괴이든 ‘유엔사령부’가 존속한다면 북쪽 지역에 대한 점령통치자가 된다. 점령통치가 영구적인 주권의 찬탈은 아니다. 그러나 점령통치는 새로운 국가건설의 기초를 결정하기에 점령통치이후에도 상당기간 영향력을 행사할 수 있음은 재론의 여지가 없다. 하지만 이는 대한민국 헌법 3조 영토조항과 정면충돌한다. 헌법 3조는 ‘대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.’로 되어 있다. 이 조항은 북을 반국가단체로 규정하는 모순을 담고 있어 그 문제점이 심각히 제기되어왔으나, ‘유엔사’의 존재는 이 조항과도 대립·충돌하는 요건을 가지고 있다. 한국의 보수적 국제법학자들도 이 점을 우려하고 있다. 남측 정부의 주권포기와 북의 점령통치를 전제하고 있는 ‘유엔사’야말로 가장 큰 반국가단체가 될 수 있는 역설이 작

159) 주한유엔군 지위 협정 일본 외무성 홈페이지 http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/fa/page23_001541.html 및 일본국에서의 국제연합 군대의 지위에 관한 협정 전문(데이터 베이스 세계와 일본 도쿄대학 동양문화연구소 다나카 아키히코 연구실) <http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPUS/19540219.T1J.html> 참조

160) 다카바야시 도시유키(高林敏之), 『植民地主義的戦争としての朝鮮戦争と日本—アフリカの朝鮮国連軍参加と朝鮮国連軍後方司令部—』, 『PRIME』no.41, (東京: 明治學院大學國際平和研究所, 2018), pp.43-45

161) 에케허트(Michael Akehurst)도 한국전쟁에 파견된 군대가 유엔현장에서 규정된 의미의 유엔군이 아니라 개별국가의 군대로 보아야 한다고 주장한다. 그 근거로는 다음 3가지를 지적하고 있다. ① 군사작전에 관한 모든 사항이 미국정부에 위해 취해졌다는 점, ② 유엔사령관이 유엔으로부터가 아니라 미국정부로부터 명령을 받았고 맥아더 장군의 경질도 미국정부가 일방적으로 취한 조치라는 점, ③ 제네바 개최 한국 통일문제를 위한 국제회담에 참석했던 연합군측이 유엔의 대표로 구성된 것이 아니라 한국에 군대를 파견한 개별국가들의 대표로 구성되었다는 점 등이다.(Michael Akehurst/박기갑역, 『현대국제법개론』, (춘천: 한림대학교, 1997), p.128

162) 이시우(李時雨), 『國連システムと國連軍司令部』, 『PRIME』no.41, (東京: 明治學院大學國際平和研究所, 2018), pp.13-14

163) U.N. document A/376(V), 1950.10.7; UNGA, OR, sess. 5, comm. 1-2, 1950, 51, 54, 56 and sup-plement no. 20, 1950, 9~10. Pearson to Reid, 5 October 1950, Vol.11, WIBCF, DEA 참조.

동하기 때문이다. 북의 점령을 상정하고 있는 남측의 호전세력조차도 북 점령 후 ‘유엔사’가 점령과 군정 주체가 된다는 것만큼은 받아들이기 어려운 듯하다. ‘유엔사’ 문제가 진보진영이 아닌 보수진영에서 꾸준히 논의된 배경에는 이 같은 문제의식이 있는 것이다. 이처럼 보수세력, 나아가 호전세력조차도 ‘유엔사’의 북에 대한 점령통치권에 대해서는 우려하거나 반대하고 있다.

이는 북을 대단히 자극할 내용이지만 남측으로서는 남측대로 주권의 문제로서 풀지 않으면 안 되는 문제가 있는 것이다. 10여 년 전 국정감사에서 폭로된 통일부의 충무계획은 북 붕괴 시 통일부장관이 북을 통치하는 계획이다. 그러나 이는 ‘유엔사’가 주장하는 점령권과 정면충돌한다. 미국입장에서는 북 점령이나 붕괴 시 군정주체는 통일부장관이 아닌¹⁶⁴⁾ ‘유엔사령관’이기 때문이다.

II. ‘유엔사’관할권 전환

(1) ‘유엔사’관할권 약화

1) 9.19남북군사합의서 법적지위 강화조치

제성호는 노무현정부 당시 다음과 같이 주장했다.

‘지금 DMZ남측지역에 부설 혹은 건설되어 있는 경의선철도 및 관련 도로에서 한국정부가 행사하는 권한은 ‘관리권’(Administration)에 불과하다. 앞으로 이러한 권한을 관할권(Jurisdiction)으로 확대하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 유엔사가 우리측에게 관할권을 이양하는 조치를 취해야 한다.’¹⁶⁵⁾

박영민은 비무장지대에 대한 ‘유엔사’의 관할권을 인정하되 이 지역 내 남북협력의 효율성을 제고하기 위해 “포괄적 관리권”을 남북군사공동위원회에 위임하는 방안을 제시한다.¹⁶⁶⁾ 제성호보다 후퇴한 안이다.

반길주는 남북협력에 국한한 “포괄적 관리권”에 만족하면 머지않아 주권위축론이 다시 부상할 것이므로, ‘유엔사’와 한국의 비무장지대 관할권조정에 단계적으로 나설 필요가 있다고 주장한다. 1단계로 ‘유엔사’ 관할권을 한국에 일부위임, 2단계로 ‘유엔사’와 한국정부의 관할권공유, 3단계로 ‘유엔사’에서 한국정부로 관할권이양 3단계라는 점진적 이양방안이 유용할 수 있다고 제시한다. 그러면서 박영민의 “포괄적 관리권”은 “점진적 이양방안”의 1단계 세부추진과제 중 하나로 의미 있는 방안이 될 수 있을 것이라고 진단했다.¹⁶⁷⁾

‘유엔사’관할권전환·남북합의서발효·이행법률제정 간에는 필연적 연관관계가 존재한다. 이 중 하나라도 실패하면 모두 실패하고 3개 모두 성공해도 상호작용관계를 만들지 못하면 그때에도 실패한다.

이중 두 번째 조건인 9.19평양선언과 남북군사합의서가 비준·발효되었고 그 이행법률로 세 번째 조건인 「비무장지대의 보전 및 평화적 이용에 관한 법률」이 발의되었다. 「한강하구법」과 「서해평화수역법」도 고 민 중인 것으로 알려졌다.

만약 이들 법이 통과된다면 세 개의 조건 중 첫 번째 조건인 ‘유엔사’관할권전환 문제만 남는다. 제성호는 ‘유엔사’-인민군간 조치를 강조했지만 인민군은 9.19합의이후과정에서 ‘유엔사’를 더 이상 상대하지 않겠다는 입장이기에 이는 ‘유엔사’-한국정부간 조치로 바뀌어야 할 것이다. 이 조치란 ‘유엔사’관할권전환이다. 관할권환수는 ‘유엔사’에게 관할권을 이양했다는 논리가 전제되어 있지만 한국이 ‘유엔사’에 관할권

164) 이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 2013), p.13

165) 제성호, 「DMZ의 평화적 이용에 따른 법적문제」, 『法曹』Vol.55 No.11, (법조협회 2006), p.155

166) 박영민, 「DMZ 평화지대화 추진의 조건과 과제」, 『점경지역 통일연구』제3권 제1호, (2019), pp. 151-172.

167) 반길주, 「유엔사의 과거와 미래의 충돌-평화공헌론과 주권위축론의 마찰과 윈윈(win-win)전략」, 『한국국가전략』Vol.5 No.3, (한국국가전략연구원 2020), pp.104-105

을 이양한 적이 없으므로 ‘유엔사’가 관할권을 행사하는 것은 한국정부의 암묵적 동의일 뿐 법적합의는 아니라는 논리가 가능하다. 그렇다면 ‘유엔사’의 관할권은 법적절차를 거쳐 환수 받는 것이 모순된다. 이 경우 ‘유엔사’관할권은 환수할 것이 아니라 배제하면 된다는 논리가 가능하다. 이런 모순을 피하기 위해 전환이란 말을 사용토록 한다. 2000년 남북관리구역협상시 북측은 ‘유엔사’에 한국에게 관할권을 이양하라고 압박했다. 북측의 의도야 어떻든 ‘유엔사’관할권을 이양받는 주체는 한국정부이므로 이는 본질적으로 ‘유엔사’-한국정부간 조치이다.

‘유엔사’관할권전환과 남북합의가 동시에 이루어지는 것이 가장 바람직하나 지금은 시차가 발생했고 남북합의서와 그 이행법률을 이용하여 ‘유엔사’문제를 푸는 순서로 갈 수 밖에 없는 상황이다.

이 경우 남북합의서이행법률은 남북합의서의 법적지위를 공고히 하고, ‘유엔사’관할권전환을 위한 조건을 충족시키며 이들이 상호작용하는 관계를 만들어내는데 역할이 있다. 물론 국내법제정 전에 유엔으로 문제를 가져가 ‘유엔사’문제 전체를 해결하는 경로도 불가능한 것은 아니다. 여기서 전자를 중심으로 논의하고자 한다.

9월 19일 「평양공동선언」과 「역사적인 판문점선언이행을 위한 군사분야합의서」에 대해서 대통령은 국회 비준동의를 요청하지 않았다. 대신 국무회의비준동의를 거쳐 「남북합의서 24호」와 「남북합의서 25호」로 명명되었고, 2018년 10월 29일 마지막 공포절차인 대한민국전자관보 게재를 통해 효력이 발생했다.

남북합의서비준에 따라 ‘유엔사’의 한강하구·비무장지대관할권을 전환하여 남북공동관할권을 수립할 수 있는 결정적 문서가 발효된 것이다. 이는 91년 남북기본합의서에서부터 9.19남북합의서까지, 그 법적의미에도 불구하고 현실적으로 발효되지 못한 남북합의서의 역사에서 획기적인 일이 아닐 수 없다.¹⁶⁸⁾ 이를 근거로 우리는 비무장지대와 한강하구에서 우리의 법적관할권을 수립할 수 있는 근거를 갖게 되었다. 물론 정치적 결단이 가장 중요하지만 법적형식으로 이러한 목적을 지향할 수 있다는 점만으로도 놀라운 발전이 아닐 수 없다.

1991년 남북기본합의서와 2000년 남북관리구역협상시에는 ‘정전협정에 따라’라는 단서조항이 있었고 그에 따라 ‘유엔사’의 통제를 피할 수 없었다.

그러나 2018년 9.19남북군사합의서에는 정전협정이란 단어가 전혀 사용되지 않았다. 전체내용에서 남북기본합의서의 불가침부분과 9.19남북군사합의서는 거의 유사하다. 그럼에도 9.19는 정전협정을 전제하지 않고 남측의 주권을 확인했다는 점에서, 남북기본합의서의 단순반복이 아니며 큰 진전임을 알 수 있다. 더구나 9.19남북합의서는 법적 절차에 따라 비준·발효되었다. 국내법령이 된 것이다.

우선 중요한 점은 이 두개의 9.19남북합의서에 대한 국내법적 효력을 공고히 하는 것이다. 특히 한강하구·서해5도와 관련하여 9.19남북군사합의서의 효력을 공고히 함이 중요하다. 이를 위해 몇가지 논점을 살펴보자.

첫째 조약인가 아닌가의 여부이다.

일각에서는 판문점 선언을 비롯 9.19남북합의서에 대해 한국헌법상 북측은 국가가 아니기에 조약체결능력이 없고, 따라서 조약이 아니라고 반론하고 있다. 북측헌법이 한국의 국가성을 인정하는 것과 달리 한국헌법이 북측을 국가로 인정하고 있지 않은 것은 어쨌든 사실이다.

168) 1971년 9월 29일 ‘남북적십자회담 제2차 예비회담 합의사항’을 시작으로 하여, 2018년 12월 14일까지 체결된 남북합의서와 공동보도문은 모두 258개(남북합의서 168개, 공동보도문 90개)에 이르는 것을 확인할 수 있다. 통일부 남북회담본부는 남북합의서 중 8개의 합의서만을 ‘주요남북합의서’로 구별해놓고 있다. 6.15남북공동선언 이후 체결된 4개의 경협합의서(4대 남북경협합의서)는 ‘조약으로서의 효력’이 인정되는 것으로 해석된다. 4대 남북경협합의서의 경우에는 2000년 12월 16일 제4차 남북장관급회담에서 서명되어 2003년 6월 30일 ‘국회의 동의’를 받아, 같은 해 8월 20일 남북 간 발표통지문을 교환함으로써 정식으로 발효되었기 때문이다. 북측도 2002년 7월 24일 최고인민회의 상임위원회에서 4개의 경협합의서에 대한 채택결정을 내렸다.(이효원, 『통일법의 이해』, (박영사, 2018), pp.105-106; 김소연, 「남북합의서의 법적 성격과 효력-기존 남북합의서의 분석과 이에 기초한 향후 남북 간 합의의 발전방향」, 『公法研究』Vol.47 No.4, (한국공법학회 2019), pp.145, 160)

그러나 설령 한국법에 의해 북측의 국가성이 부정된다 해도, 그리하여 분단국이나 교전단체라 해도 비엔나조약법에 의하면 조약체결능력을 갖는데 문제가 없다. 북측은 국제법적으로 국가로 승인되어 조약체결능력을 갖고 있으며 국제법질서를 창설할 의사와 능력을 가졌기 때문이다.

그럼에도 남북은 쌍방관계를 국가간의 관계가 아닌 민족내부의 특수관계로 합의했기에 조약 대신 남북합의서의 형식을 취했다. 남북합의서의 비준발효절차는 남북관계발전법 21조에 규정하고 있어 법적효력을 갖는 근거를 충족한다. 절차의 충족은 아무런 문제가 없으며 남북합의서란 명칭에도 불구하고 조약적 성격과 효력을 갖는다는 것에는 특별한 이견이 없다. 그렇다면 헌법6조1항 ‘조약은 국내법과 같은 효력을 갖는다’는 조건을 충족한다. 따라서 명칭이 조약이건 남북합의서건 국내법적 구속력을 갖는다는 것이 다수설이다.

둘째, 법적효력이 인정된다면 어느 위계에 속하는가의 여부이다. 헌법6조는 조약만이 아니라 일반적 국제법규가 공포되어 발효되었다면 국내법적 효력을 갖는다고 명시했을 뿐 그 위계를 정하고 있지 않다. 기존의 다수의견과 사법부·헌재의 판단은 이렇다.

‘헌법에 의하여 체결·공포된 조약이 국내법과 동일한 효력을 갖는다는 의미는 국회의 동의 여부를 기준으로 하여 동의를 얻은 조약은 ‘법률’과 같은 효력이 있고, 동의를 얻지 않은 조약은 ‘명령’과 같은 효력을 갖는다는 의미로 보아야 한다.’¹⁶⁹⁾

만약 국회동의 없이 대통령이 단독으로 체결하는 조약에 대하여 법률과 같은 효력을 부여하게 되면, 이는 곧 국회의 관여 없이 대통령이 법률을 제정하는 것과 같은 결과가 되므로 헌법상 권력분립원칙과 국회입법권을 침해하게 된다는 것이다. 따라서 국회동의 없이 대통령이 단독으로 체결한 조약에 대해서는 대통령이 단독으로 제정할 수 있는 명령(법규명령, 혹은 시행령)과 같은 효력을 부여하는 것이 타당하다는 것이다.

따라서 9.19합의서의 비준·발효가 명령이 아니라 법률적 효력을 가지려면 이 견해가 타당되어야 한다.

우선 조약을 명령으로까지 격하시켜 보는 견해는 우리나라가 이례적이다. 네덜란드와 오스트리아의 경우는 국제법에 근거한 조약의 효력을 헌법과 동등한 효력을 갖는 것으로 보고 있으며, 프랑스의 경우는 헌법보다는 하위이나 법률보다는 상위의 효력을 갖는 것으로 해석하고 있다. 미국과 독일의 경우는 연방정부가 체결한 조약의 효력은 법률과 동일한 효력을 갖는 것으로 본다.

더구나 남북합의서에 적용되는 「남북관계발전에 관한 법률」 제21조 제3항에서는 국회의 동의를 가진다고만 규정하고 있을 뿐, 헌법 제60조 제1항과 같이 반드시 국회의 동의를 거치도록 규정하고 있지 않다. 예산안은 국회동의를 거치지만 법률이 아닌 명령으로 취급된다. 따라서 법제정형식만이 아니라 그 내용도 같이 고려해야한다.

정부가 체결하려는 조약이 기존의 국내법률과 충돌하거나 이행을 위한 새로운 법률의 제정을 필요로 하게 되는 경우, 이는 헌법 제60조 제1항의 국회의 동의를 요구하는 “입법사항에 관한 조약”에 해당한다. 이에 정부는 조약체결 전, 또는 조약체결과 동시에 국회의 동의를 얻거나 또는 국내의 관련법령을 미리 정비하고 국회동의 없이 조약을 체결하거나 하는 등의 조치를 취하여야 한다.

그런데 이 경우, 단순히 기계적으로 국회동의를 거치지 않았다는 이유만으로 비동의조약에 대해 법률이 아닌 명령의 효력만을 부여하는 것은 불합리하다.

생각건대, 국민의 권리·의무에 중대한 영향을 미치거나 국가에 끼치는 사회·경제적 파급효과가 큰 조약으

169) 노기호, 「남북정상회담판문점선언의 법적성격과 효력에 관한 고찰」, 『법과 정책연구』Vol.18 No.2, (한국법정책학회 2018), p.343

로서 미연에 충격을 완화하고 대비하고자 조약체결 전에 관련법령을 정비(제·개정)한 뒤 국회동의 없이 정부가 독자적으로 조약을 체결하는 경우가 많다. 이 경우 국회입법권이 제약될 수 있지만 침해된다고 볼 수는 없다.

따라서 명령으로서의 효력밖에 없다고 하는 주장은 조약체결의 전 과정과 관행을 고려하지 않을 뿐만 아니라 법령(여기에서는 조약)의 내용과 경중도 고려하지 않은 경솔한 해석이라고 할 수 있다. 따라서 국회동의여부만을 기준으로 조약의 효력의 차이를 인정하는 것은 법리적으로 타당하다고 할 수 없다.

국내법적 효력의 차별은 국제법적으로도 문제가 될 수 있다. 우리는 헌법에 근거하여 국회동의를 요하는 조약과 그렇지 않은 조약을 구분하고 있으나, 국제법적으로는 국회동의여부에 관계없이 체결된 조약은 모두 동일한 효력을 가지며, 공포시에도 조약이라는 단일의 형식으로 공포된다. 조약의 준거법인 「조약법에 관한비엔나 협약」도 체결된 조약에 대하여 동일한 효력을 부여하고 있으며, 어디에도 국내에서의 절차에 따라 법률이나 명령으로 효력을 달리한다는 규정은 없다.

또한 입법적으로도 설명하기 어려운 상황이 발생할 수 있다. 예컨대, 국회의 동의를 거쳐 조약을 체결한 이후에 조약의 본질적인 부분에 해당하지 않는 지엽적인 사항에 대하여 개정하는 합의를 하여 국회동의 없이 조약이 체결되는 경우에 조약 내에 법률의 효력을 가지는 부분과 명령의 효력을 가지는 부분이 병존하는 이상한 상황이 발생할 수도 있다.

따라서 국제법적으로 동일한 효력을 갖는 조약은 국내의 헌법과 충돌하지 않는 한 국내법적으로도 동일한 효력을 갖는 것으로 해석하는 것이 타당하다고 해야 한다.

국제법상 조약은 국제법 주체간의 권리·의무관계 창설에 관한 합의라고 볼 수 있으므로 국회의 동의여부를 떠나 모두 동일한 효력을 갖는다고 보아야 하므로, 9.19평양공동선언과 남북군사합의서가 법률로서의 효력을 갖는 데에는 변함이 없다고 보아야 한다. 심지어 판문점선언이 국회의 동의를 받지 못한 상태에서 대통령이 비준·공포한다 하더라도 마찬가지이다.

국제법상의 실례로서, 1972년에 동·서독 간에 국회비동의 조약으로 기본조약을 체결하였으나, 양국에서는 법률로서의 지위를 갖고 시행된 적이 있다. 결국 국회의 동의는 법적효력의 정당성의 근거로서 작동할 뿐 조약자체의 효력을 경감하는 역할을 하는 것은 아니라고 보아야 한다. 따라서 9.19평양공동선언과 남북군사합의서는 명령이 아닌 법률의 효력을 갖는다고 봄이 타당하다.

셋째는 국회동의시기 문제이다.

남북합의서의 국회동의시기와 관련하여 헌법 제60조 및 「남북관계 발전에 관한 법률」 제21조 제3항에서는 국회동의를 언급하고 있을 뿐 그 시기에 대해서는 특정하고 있지 않다. 판문점선언의 경우, 발효시점을 기준으로 하여 서명과 함께 비준을 거쳐 발효되는 조약에 해당한다고 보면, 서명 후 비준 전에 국회의 동의를 받아야 한다고 해석하는 것이 상식적일 것이다. 하지만 현실적으로 복잡한 남북관계의 정세와 국가안보상 기밀의 유지가 요구되는 불가피한 상황에서 조약발효이후의 사후동의도 가능하다고 보아야 할 것이다.

일본의 경우 헌법상 조약체결권은 근본적으로 내각에 일임되어 있는데, 내각의 사무범위를 열거한 제73조는 3항에서 ‘조약의 체결’을 그 하나로 규정하고 있다. 동시에 ‘단지, 사전에, 시의에 따라서는 사후에 국회의 승인을 거칠 것을 필요로 한다.’¹⁷⁰⁾라고 국회의 승인권에 대해 규정하고 있다. 승인은 동의와 같은 표현으로 간주된다.¹⁷¹⁾ 일본헌법은 체결만을 명시했을 뿐 비준을 언급하고 있지 않으며 천황의 공포

170) 「일본국헌법」, (세계법제정보센터, 법제처 법령정보관리원) (<http://world.moleg.go.kr> 2021년 5월 24일 검색)

171) 다자조약의 경우 승인을 동의가 아닌 비준의 의미로 해석하기도 한다. ‘승인은 주로 다자조약에 대한 국가의 기속적 동의 표시의 한 방법으로 비교적 근래에 와서 일반화된 개념입니다. 조약의 원서명자로서 수락이나 승인을 행하는 경우와 조약의 원서명자가 아닌 국가가 수락이나 승인을 행하는 경우로 나누어 볼 수 있는 데, “수락의 조건하에” 또는 “승인의 조건하에” 서명한 후 행하는 전자의 경우는 “비준” 그리고 해당 조약 채택시 서명을 하지 않았던 국가가 후에 행하는 수락이나 승인은 “가입”과 각각 동일한 의미와 효과를 지닙니다.’ 『알기 쉬운 조약업무』, (외교통상부, 2006), pp.80-81

로 발효된다. 그런데 국회체결동의시기를 체결이후로도 정하고 있는 것이다. 국회사후동의를 인정하고 있는 것이다.

미국도 사후동의제도가 있다. 미국은 국회비준동의를 조건으로 하는 조약과 행정부협정을 구분하고 있다.¹⁷²⁾ 예를들면 오바마행정부는 기후변화대응을 위한 파리협정과 이란의 핵동결을 골자로 하는 ‘포괄적 공동행동계획(JCPOA)’을 행정부협정으로 분류함으로써 국회비준동의절차를 우회하였다. 이같은 상황을 견제하기 위해 미의회는 1972년 8월 22일 “조약 외 국제협정에 대해 체결 60일 이내에 국회송부를 요구하는 법”(the Case-Zablocki Act)을 통과시켰다. 이에 의해 미 국무부의 「Circular 175」는 발효 후 60일 이내에 국회로 송부할 것을 규정하고 있다.¹⁷³⁾ 국회사후동의절차인 것이다.

과거 우리 정부도 조약이 발효된 이후에 국회의 동의를 받은 사례가 있다.¹⁷⁴⁾ 국회비준동의가 절실히 필요하다면 비준·공포 후에 받아도 법적하자가 없는 것이다. 판문점선언의 실천이 긴급하고 절실하다면 국회사후동의절차도 가능한 것이다. 다만 여당이 다수석을 차지하고 있는 현 상황이 어느 때보다 국회비준 동의를 얻을 수 있는 적기란 점은 의심의 여지가 없다.

이러한 결론에 비추어 9.19평양공동선언과 남북군사합의서는 국내법률과 같은 효력을 갖는 조약의 성격을 갖고 있음에 의심의 여지가 없으며, 그렇다면 신법우선의 원칙에 의거하여 비무장지대·한강하구에 대한 ‘유엔사’의 관할권을 전환하고 한국관할권과 남북공동관할권을 수립할 수 있는 기본법과 분야별 집행 법까지 신속히 제정함으로써 이 지역에 대한 관할권의 법적 토대를 마련할 수 있을 것이다.

넷째, 국회비준동의의 충족조건이다.

9.19합의서의 법률적 형식을 공고히 하기 위해서는 국회비준동의를 추진하는 것도 필요하다. 그러기위해 순서를 거꾸로 진행할 수 있다. 국회비준동의 후 이행법률을 제정하지만 반대로 이행법률을 먼저 제정하고 국회비준동의를 이끌어내는 방법이다. 입법사항의 요건을 먼저 충족시키는 것이다.

비무장지대법·한강하구법·서해5도법등 이행법률을 먼저 제정하는 것이다. 남북합의서발효를 전제로 이들 법률이 제정되는 것이 명확하게 드러난 상태에서 국회가 법률안을 의결하면 여하튼 법률은 확정적으로 존재하는 것이 된다. 그럼 이미 입법이 이루어진 상태이고 재정도 법률에 분산되어 부담된 상태이므로 9.19선언은 물론 판문점선언국회비준동의를 위한 조건도 충족된 상황이 된다. 그렇다면 국회동의절차를 거치지 않는다고 하여 국회의 입법권을 침해하는 것이라고 보기는 어렵게 된다. 재정부담과 입법사항이 모두 충족되어 형식적인 국회비준동의절차만 남기게 되는 상황이 되는 것이다.

이러한 해석 및 관행에 따라, 정부는 조약의 체결·비준 추진단계에서 관련 법률의 제정·개정이 이루어지도록 한 후 국회동의절차 없이, 혹은 사후절차로 조약을 체결·비준하는 방법을 사용한다. 비준 후 입법이 아니라 입법 후 비준으로 국회동의절차를 우회하는 방법이라 하겠다. 참고로 관련 법률을 미리 제정하여 국회동의를 받지 않고 조약을 체결·비준한 대표적 사례는 「오존층 보호를 위한 비엔나 협약」(조약 제 1089호, 1992. 5. 27. 발효) 및 「오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서」(조약 제1090호 1992. 5.

172) 미국이 대외적으로 맺는 국제협정은 1.조약 2.의회행정협정 3.순수 행정협정 또는 조약 위임에 따른 행정협정으로 분류할 수 있으며, 이중 조약과 의회행정협정은 의회의 승인절차를 거치게 된다. 먼저 조약은 헌법 제2조 2절 2항에 따라 상원 2/3 이상의 동의로 체결된 국제협정을 의미한다. 의회행정부협정의 경우 협상체결 등의 신속한 진행 등 여러 사정이 인정되어 양원의 단순과반수에 의한 사전·사후 동의 등 간소화된 동의절차만을 밟는 행정협정을 일컫는다.

173) 그러나 대통령이 이러한 공개가 미국의 국익에 손상을 입한다고 판단할 경우 의회에 송부하지 않을 수 있다. 또 상원의교위원회 및 하원국제관계위원회에는 적절한 기밀엄수조치와 함께 송부되어야 하며, 이러한 조치는 대통령의 고지에 의해서만 해제될 수 있다. 김용훈, 「대통령의 조약체결권한에 대한 국회의 바람직한 권한 행사를 위한 법제 전략-미국의 경험을 중심으로」, 『法學研究』 Vol.26 No.3, (경성대학교법학연구소, 2018), p.54

174) 정인섭, 『신국제법강의-이론과 사례』, (박영사, 2017), p.386

27. 발효)등이 있다.

이를 위해 법안 전문에 판문점선언과 9.19선언 이행의 취지를 명시하면 이들 합의서의 비준을 전제하게 된다. 그러면 이들 법률의 통과를 통해 국회비준동의절차를 생략하거나 사후동의 받을 수 있게 된다. 한편 이 법률에 비준을 포함하는 조항을 둠으로서 차후에 국회비준동의가 이루어진 것으로 간주되는 효과를 얻을 수 있을 것이다. 가능한 모든 방법을 사용하여 9.19남북합의서의 효력을 공고히 함이 중요하다.

2) '유엔사'관할권의 틈과 행정의 기술

비무장지대 출입·통과와 관련하여 우리는 '유엔사'의 허가제를 신고제로 바꾸자는 정도의 대안에 머물러있다. 이마저도 아무런 진전이 없다. 그러나 앞서 본 보수법학자들도 비무장지대 일부 혹은 전부에 대한 관할권전환에 대해서는 입을 모아 주장하고 있으므로 좀 더 적극적인 관할권전환을 추진할 필요가 있다. 다음은 유엔사관할권전환을 촉진하기 위해 현 단계에서도 유엔사관할권의 틈새를 찾아내고 행정의 기술을 발휘할 수 있는 조치를 모색해 보고자 한다. 한강하구와 서해5도를 중심으로 한다.

1. 항행

정전협정 5항에 의하면 한강하구는 민간선박항행에 개방되어 있지만 부속합의서인 한강하구항행수칙에 의하면 남측민간선박의 등록을 '유엔사령관'이 규정하도록 하고 있다. 이를 근거로 '유엔사'는 민간선박항행을 사실상 통제하고 있다. 그러나 이같은 '유엔사'의 주장이 합당한지는 의심스럽다.

그럼에도 이같은 '유엔사'의 규정을 우회하여 한국의 관할권을 행사할 수 있는 틈은 있다. 노와 상앗대만으로 운전하는 선박은 선박법의 적용대상이 아니다.¹⁷⁵⁾ 따라서 한강하구에 전쟁 전부터 존재하던 7개 도선로의 나룻배를 복원하여 운항하는 것은 '유엔사'와 부딪힐 필요없이 당장 남북간 합의로 시행할 수 있다. 또한 수상레저기구¹⁷⁶⁾나 항구적으로 수상에 고정된 수상호텔, 수상식당 및 수상공연장¹⁷⁷⁾도 선박법령에 적용되지 않는 선박으로서 '유엔사'관할권전환 전이라도 남북합의서에 의한 이용이 가능하다.

비록 나룻배운항이라도 돌제부두 같은 포구시설이 필요하다. 9.19남북군사합의서의 붙임5 「한강(임진강)하구 공동이용의 군사적 보장」3-2항은 쌍방이 합의한 위치에 각측 통행검사소를 설치하도록 했다. 이에 따라 우선적으로 7개의 도선로 14개 포구를 복원하는 사업이 요구될 것이다. 또한 미래의 늘어날 항행수요와 항행에 따른 규정의 위반 등을 감시·감독할 경찰용선박도 선박법령에 적용되지 않으므로 남북이 합의한다면 '유엔사'규정과 충돌하지 않고 운항가능하다.

2. 보행

한강하구에 대해서는 항행규칙만 있을 뿐 보행규칙은 없다. 법이 없으면 위법도 없다. 또한 한강하구는 만조시 수륙접촉선을 기준으로 하므로 만조시에도 드러나는 갯벌은 정전협정규정상 한강하구범위에서 제외된다. 한국해병대는 이 구간을 대략 100미터로 보고 있다. 교동도의 경우 해안철책선이 만들어지기 전에는 갯벌출입과 갯벌에서의 어로활동에 아무런 지장이 없었다. 그러나 현실적으로는 유실지뢰의 위협이 있으므로 갯벌을 직접 접촉하기보다 철조망안쪽에 일정구간 데크 보행로를 설치하여 보행하는 것은 아무런 문제가 없다. 또한 얼음이 얼면 얼음 위를 보행하는 것 역시 문제되지 않으므로 인공스케이트장 등을

175) 선박안전법 제3조(적용범위) ① 이 법은 대한민국 국민 또는 대한민국 정부가 소유하는 선박에 대하여 적용한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선박에 대하여는 그러하지 아니하다. <개정 2010.4.15.>

176) 선박안전법시행령 제2조(적용제의 선박) ① 「선박안전법」제3조제1항제3호에서 "대통령령이 정하는 선박"이란 다음 각 호의 선박을 말한다. 2. 「수상레저안전법」제37조에 따른 안전검사를 받은 수상레저기구.

177) 선박안전법시행규칙 제3조(부유식 해상구조물) 「선박안전법」제2조제1호에서 "해양수산부령이 정하는 부유식 해상구조물"이란 다음 각 호와 같다. 2. 수상호텔, 수상식당 및 수상공연장 등으로서 소속 직원 외에 13명 이상을 수용할 수 있는 해상구조물(항구적으로 해상에 고정된 것은 제외한다) <개정 2008.3.14., 2010.6.17., 2013.3.24.>

설치하는 것도 가능하다. 김포시와 경기도가 계획하고 있는 남북도보다리 계획 역시 항행이 아닌 보행이므로 ‘유엔사’와의 갈등을 피하고 관할권을 확장할 수 있다. 남북협상이 여의치 않을시 남측강안으로부터 중간지점까지 연결하는 방안도 가능할 것이다.

3. 비행

비무장지대와 한강하구비행에 대한 『유엔사규정95-3』(P-518한국전술구역비행절차)은 다른 규정과 달리 정전협정과 그 후속합의서를 근거로 제시하고 있지 않다. ‘유엔사령부’, 한미연합사령부, 주한미군사령부의 의도는 비행을 금지·제한함이 아니라 오직 관제기관들의 협력을 증진하고 효율적으로 관리하기 위함이라고 했을 뿐이다. 또한 군대의 항공작전을 대상으로 할 뿐 민간의 비행을 대상으로 하지 않고 있다. 그런데 남측비무장지대와 한강하구에 대한 공역통제는 ‘유엔사’가 한다. 그리고 여기에는 군용헬기만이 아닌 모든 항공기가 통제대상이다. 항공기는 비행선과 활공기 즉 글라이더까지 포함된다. 그러나 이 규정은 비무장지대비행을 금지하고 있을 뿐 한강하구비행에 대한 금지는 언급하고 있지 않다.¹⁷⁸⁾ 그러면서도 비무장지대 및 한강하구지역에 대한 침범은 정전위반사항으로 ‘유엔사’군사정전위원회 비서처에 즉각 보고해야 한다고 했다.¹⁷⁹⁾ 그러나 해당항목의 대상은 군용기에 국한되어 있다. 또한 ‘유엔사’군정위는 정전협정상 군정위가 아니기에 단독으로는 조사기능이 없다. 따라서 한강하구에 대한 민간항공기의 비행은 현 『유엔사규정』에 의하더라도 가능하다고 할 것이다.

더구나 9.19남북군사합의서 1조3항에서는 민간여객기(화물기포함)에 대해서는 비행금지구역이 적용되지 않는다고 하였다. 『유엔사규정』과 9.19남북군사합의서가 충돌하는 경우 당연히 신법인 후자가 우선함은 물론이다.

4. 철조망, 용치 철거

『유엔사규정551-4』는 ‘유엔사’군정위의 임무 중 ‘모든 위험물을 비무장지대로부터 제거하는 것을 지시하고 감독한다’¹⁸⁰⁾고 정하고 있다. 여기서 위험물은 정전협정 제13항 ㄱ목에서 특정하고 있는 것으로 철조망, 지뢰, 폭발물이다. 정전과 함께 제거되었던 가시철조망은 1967년 11월 24일 문산지역에 현재의 면도날철조망 철책으로 설치되었고, 1970년 한강하구 강안까지 확대설치 되었다.¹⁸¹⁾ 그러나 이는 명백한 정전협정위반이다. ‘유엔사’군정위도 철조망의 철거에 대해서는 지시권한을 가지고 있다고 주장하고 있으므로 한국군만 결심하면 충돌하지 않을 일이다.

한편 박정희정부는 서해문제가 발생하자 1974년과 1975년 사이에 인민군의 상륙을 막기 위해 해안선에 용치를 설치하였다. 용치(Dragon's Tooth)는 독일어 Drachenzähne의 번역어이다. 1938년 독일제국군이 네덜란드, 벨기에와 접한 독일서부장벽, 일명 지그프리트선에서 처음 사용한 콘크리트 대전차 장애물이었다. 대만은 1954년부터 미군고문의 제안으로 진먼다오(金門島) 상륙저지시설로 용치[軌條砦]를 설치하였다. 1955년 당시 거리 3m, 깊이 3~6m, 3열로 배치된 용치가 완성되었다.¹⁸²⁾ 박정희정부는 대만의 진먼다오를 시찰하고 와서 그대로 모방하여 서해5도에 설치하였고 한강하구의 지천합류부에도 상륙저지용 용치를 설치하였다. 용치는 그 기능을 제대로 하지도 못하면서 선박훼손 등 치명적 위험요소가 되었으며 한강하구와 서해의 접근과 이용을 막음으로서 스스로 관할권을 제약하는 요인이 되어왔다. 용치의 제거도 요구된다.

178) 『유엔사규정 95-3』(2017.12.15.), p.5

179) 『유엔사규정95-3』(2017.12.15), p.21 5-8 제한공역위반조치

180) 『유엔사규정 95-3』(2017.12.15.), p.4

181) 이시우, 「철조망 이데올로기」, 『통일뉴스』, (2021.7.1)참조

182) 정근식, 「냉전-분단경관과 평화-군사분계선 표지판과 철책을 중심으로」, 『황해문화』Vol.100, (새얼문화재단, 2018), p.179

5. 민통선 해제

군사시설보호법은 군사시설을 보호하기 위해 보호구역을 설정하도록 하고 있다. 통제보호구역 중 “민간인 통제선”을 설정할 수 있는데 통제보호구역은 이 법에서 ‘군사분계선 인접지역’으로 특정하고 있다. 한강하구가 군사분계선의 인접지역인 ‘통제보호구역’에 해당하는지 의심된다. 군사분계선은 육지비무장지대에만 있고 한강하구와 서해5도에는 없으므로 한강하구전체와 서해5도는 이 조항의 대상에서 제외되기 때문이다. 따라서 육지와 달리 한강하구와 서해5도에서 ‘민간인의 출입을 통제하기 위한’ 민통선설정은 불법이 구성된다고 할 수 있다.

1954년 ‘유엔사’가 귀농선을 설정하여 관할하던 것을, 1958년 국군이 이양받아, 1959년 민통선으로 명칭을 변경하였다. 그리고 1981년 군사시설보호법에서 최초로 민통선조항이 신설됨으로서 비로소 법률적 효력을 갖게 되었다. 달리 말하면 민통선은 1981년까지는 법적근거가 없어 위법을 구성하며 81년 입법은 소급입법에 해당한다. 그리고 현재 법률 역시 법을 오인하여 한강하구와 서해5도까지 민통선을 설정하고 있는 것이다. 민통선해제는 ‘유엔사’관할권과 무관하게 한국군의 조치로 가능하다.

6. 서해5도 평화수역

한국해군의 주장에 의하면 1953년 8월 30일 ‘유엔사령관’이 북방한계선을 설정하였다.¹⁸³⁾ 이 주장의 근거는 『유엔사/연합사 규정 525-4』정전교전규칙 1절 일반지침 9-마항, 북방한계선(1953.8.30)¹⁸⁴⁾이다. 이는 2급 기밀이므로 공개되어 있지 않다. 현재까지 확인되는 『유엔사규정』은 1981년 판이 최초이다.¹⁸⁵⁾ 그러나 미군체제상 81년 이전부터 『유엔사규정』이 존재했을 것은 어렵지 않게 추론할 수 있다. 하지만 『유엔사/연합사규정』은 1978년 연합사창설 이후에 등장한 것이므로 이 규정이 1953년 판이 아니라 그 내용일부에 북방한계선이 1953년 8월 30일 설립되었다는 정보를 적어놓은 것에 불과하다. 1986년판 『유엔사규정551-4』에도 북방한계선이란 단어가 등장한다.¹⁸⁶⁾ 그러나 한국정부도 ‘유엔사령관’이 1953년에 북방한계선을 설정했다는 기록증거는 찾지 못했다. 미국정부는 공식적으로 부인했다.

1973년 서해사태가 발생하자 작성된 미 중앙정보부의 보고서는 NLL이 갖고 있는 문제점들을 다음과 같이 지적하였다.

NLL은 국제법에 의한 근거가 부재할 뿐만 아니라 주변해역에 관한 최소한의 규정에 어긋난 부분이 있다…북한측이 공식적으로 NLL을 인정한다는 근거가 없으며…남한은 북한이 1953년부터 NLL을 존중해왔다고 주장하고 있으나 NLL이 1960년 이전에 성립되었다는 근거를 찾지 못하였다.¹⁸⁷⁾

이같은 진술은 ‘유엔사’특별고문이었던 이문항의 저서에서도 교차확인 된다.

“1953년 8월 30일에 유엔사령관이 일방적으로 북방한계선을 설정했다”는 기록을 누가 보관하고 있었

183) 대한민국해군, 『정전협정과 사례를 통해서 본 NLL의 타당성』(서울: 대한민국해군, 2005), p.3

184) UNC/CFC Reg 525-4 AROE; 류완수, 「서해북방한계선 분쟁 해결방안연구」, 한국외국어대 정책과학대학원 석사학위논문, 2004, p.9

185) 1986년 판에 1981년 1월 19일자 규정을 대체한다고 명시되어 있다. UNC Reg 551-4 「한국 정전협정 준수」(1986.4.25), p.1

186) UNC Reg 551-4 「한국 정전협정 준수」(1986.4.25), p.가-1

187) “The West Coast Islands,” January 1, 1974, Central Intelligence Agency, Directorate of Intelligence, The Origins of the Northern Limit Line Dispute: New Evidence from Romanian and American Archives, NKIDP e-dossier, 16면. 한국해군은 「해본기밀 1235호(1953.08.30) 휴전기간 중 한국해군 함정에 대한 작전지시」에 근거하여 북방한계선을 표시하고, 이를 기준으로 작전을 수행하기 시작했다고 하면서, 클라크 사령관이 NLL을 설정했다는 것을 기정사실로 전제했다. 그러나 서해해상분계선을 선포했다는 클라크 문서는 국방부의 전방위적인 노력에도 아직까지 찾지 못했다.(조성훈, 『군계선과 남북한 갈등』, (국방부 군사편찬연구소, 20110, pp.98~99; 김보영, 「유엔군의 해상봉쇄·도서점령과 NLL」, 『한국군현대사연구』제62집, (2012.9), p.167)

는지 몰라도 유엔사 군정위나 유엔사 작전참모부에도 그 같은 기록은 없었다.¹⁸⁸⁾

북방한계선이 마치 영해선인 것처럼 주장하는 한국정부의 주장에 대해 1974년 1월 CIA는 이미 북방한계선의 성격을 정확히 정리했다.

‘북방한계선의 유일한 목적은 유엔사해군부대가 특별히가 없이(최소한 두 개 장소에서 그러나 논쟁의 여지없이 북한주권 하에 있다고 추정되는 수역을 횡단하는)이 선의 북쪽을 향해하지 못하게 함으로써 사고를 피하기 위한 것이었다.’¹⁸⁹⁾

즉 남측해군이 북으로 넘어가지 못하도록 통제하는 한계선인 것이다. 이문항은 북방한계선이 ‘유엔사’ 해군사령관의 일방적 작전통제선(Operational Control Line)¹⁹⁰⁾으로서 해군선박뿐만 아니라 한국 어선들도 통제하는 한계선이라는 것을 알았다고 했다.¹⁹¹⁾ 북방한계선이 북이 아닌 남을 통제하기 위한 기준선임은 현재의 『유엔사규정551-4』에서도 확인된다.

‘선박이 서해의 북방한계선 이북 수역 혹은 동해의 북방한계선 이북 수역을 침범하는 것을 방지하기 위한 통제수단을 서해/동해 인근에서 작전을 수행하는 모든 인원들이 숙지할 수 있도록 적절한 교육을 실시한다.’¹⁹²⁾

당시 미 국무장관 헨리 키신저는 국제법적인 이유로 한국과 한국군의 성명을 지지할 수 없음을 밝혔다.¹⁹³⁾ 키신저는 1975년 2월 28일 주한미대사를 비롯한 관계자들에게 보낸 급전에서 미국정부의 입장을 명확히 정리했다.

1. 국무부와 국방부는 한국 국방부가 (NLL부근에서) 북한선박과 항공기를 다루는 몇가지 공적업무에 대해 깊은 우려를 갖고 있다.
2. 북방순찰한계선(NPLL)은 국제법적 지위를 갖지 않는다. NPLL은 일방적으로 설정됐고 북한에 의해 받아들여지지 않고 있다. 게다가 공해의 경계선을 일방적으로 설정하는 한, 이는 확실히 영해에 대한 국제법과 미국법에 배치된다.
3. 한국국방부가 내놓은 자료는 이 해역에 대해 ‘영해’라는 용어를 씌으로써 문제를 더욱 악화시키고 있다. (중략) 미국정부도 ‘유엔사’도 이번 사건이 한국의 영해나 배타적 경제수역 내에서 발생한 것이라는 한국 측 성명을 지지할 수 없다.
4. 어떠한 경우에도 한국 국방부가 이 사건을 한국 어업구역보호의 문제로 처리하게 되면 이미 유엔사

188) 이문항, 『JSA-판문점(1953~1994)』, (서울: 소화, 2001), p.96 군사정전위원회에서 ‘유엔사’는 영해침범이니 3해리안으로 침입했느니 하지 않고 정전협정 15항의 ‘인접한 해면(waters contiguous to)’을 침입했다고만 비난하였다. 그것은 ‘유엔사’의 상부기관인 미합참본부의 지시로 어로저지선이나 북방한계선이나 영해에 대해서는 논의하지 말라는 지침이 있었기 때문이다. (이문항, 같은 책, p.92)

189) CIA, ‘The West Coast Korean Islands’, BGI RP 74-9, January. 1974, pp.2-3 Approved For Release 2000/04/18: CIA-RDP84-00825R000300120001-7

190) 이문항은 같은 책에서 작전통제선이란 말 대신 작전기획선(operational line)이란 말도 혼용해서 사용하고 있다. (이문항, 『JSA-판문점(1953~1994)』, (서울: 소화, 2001), p.92-96)

191) 이문항, 『JSA-판문점(1953~1994)』, (서울: 소화, 2001), p.92

192) 『UNC/CFC Regulation』551-4, (2015년 6월 4일 개정) p.17

193) 이 자료는 2006년 기밀해제된 문서로, 1975년 2월 28일에 주한 미대사관, 주한 ‘유엔사령관’, 미국 태평양함대 사령관 등에 송신되었다. 한편, 주한 미대사관과 스틸웰 장군은 이 사건을 계기로 추가적인 충돌을 피하기 위해 교전규칙(Rules Of Engagement)을 재검토해야 한다는 의견을 보이고 있다(1975년 2월 27일/월슨센터 자료). 이 지역의 충돌을 교전규칙과 군조직 내부의 조직사회학적 요소로 설명하는 중요한 연구로는 김종대, 『서해전쟁』, (메디치, 2013)을 참고할 것.

/미정부가 이번 경우의 행동을 정당화하는데 갖는 어려움을 더욱 배가시키게 된다. (중략) 특히 정 전협정 범위를 넘어서는 공해로 간주하는 지역에서는 말이다.¹⁹⁴⁾

미국은 이 수역을 한국의 영해로 인정하지 않음을 명확히 밝혔다. 그리고 1975년 2월 26일 “충돌”사건이 발생하였을 때 미국정부는 서해5도 3해리 주변해역 밖에서 일어났기 때문에 한미상호방위조약에 규정된 “주변해역” 범위를 벗어났다는 이유로 미군전투기를 보내지 않았다. 뿐만 아니라 당시 주한미대사는 서해5도 3해리 인접해상 밖에서 일어나는 사건들은 한국정부가 알아서 처리할 능력을 가지고 있다고 발언하였다.¹⁹⁵⁾

주한미대사의 한국정부처리발언은 남이 ‘유엔사’개입없이 북과 직접 협상하는 현재의 상황과 정확히 부합한다. 이런 맥락에서 미해군대학의 로에릭(T. Roehrig)은 미 정부 및 CIA의 기밀문서를 통해 미국정부가 NLL의 정당성을 입증할 근거의 미흡으로 오늘날까지 한국의 입장을 지지하기를 주저하고 있음을 여러 번 밝혔다.¹⁹⁶⁾

박정희정부는 자꾸 이 지역을 영해로 규정함으로써 미국의 입장을 난처하게 만들었다. 박정희정부는 1977년 12월 31일 북측의 해상분계선 선포에 대응하여 영해법을 만들고 1978년 4월 30일 대통령령을 제정 시행하였다.¹⁹⁷⁾ 그러나 이전까지의 주장과는 달리 서해5도 지역 전체를 영해에서 제외시켜 국민과 세계를 어리둥절케 했다.¹⁹⁸⁾ 미·중 데탕트 국면에서 국제법과 미국의 국내법을 위반하면서까지 한국정부를 지지할 수 없었던 미국의 입장은 결국 한국의 영해기선이 서해5도 수역에서 멈추는데 영향을 주었던 것이다.¹⁹⁹⁾ 섬을 둘러싼 3해리는 미국도, 심지어 북측도 인정하는 영해가 될 수 있음에도 아예 이조차 포기한 것은 미국의 입장을 과도하게 고려한 역편향으로 볼 수 있다.²⁰⁰⁾ 즉 1970년대 서해5도의 영해문제에 대한 한·미간의 상호반발과 견인은 1977년 영해법의 제정에 이르러 모순된 결과로 나타났던 것이

194) From SECSTATE WASHDC to AMEMBASSY SEOUL IMMEDIATE, CINCUNC SEOUL IMMEDIATE, INFO USMISSION USUN NEW YORK IMMEDIATE, CINCPAC HONOLULU HI IMMEDIATE, *SUMMARY PUBLIC AFFAIRS ASPECTS OF NORTH KOREA BOAT/AIRCRAFT INCIDENT*, 28 FEB 1975. 번역문은 『경향신문』2010.12.17. 「키신저 “NLL 일방 설정… 국제법 배치」참고. 키신저는 이 긴급전문에서 위의 사실들을 주한미국대사와 주한·유엔사령관·이 한국정부 관리들에게 통보하도록 지시했다. 그러므로 이 같은 사실을 한국정부가 인지하고 있었을 것은 의심의 여지가 없다.

195) Narushige Michishita, “Calculated Adventurism: North Korea's Military-diplomatic Campaigns.” PhD diss., (John Hopkins University, 2003), p.349; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.52재인용

196) Terence Roehrig, “The Northern Limit Line: The Disputed Maritime Boundary Between North and South Korea”, The National Committee on North Korea ISSUE BRIEF(2011) (www.ncnk.org); 전원근, 「동아시아 최전방 낙도에서의 냉전경관 형성-1970년대 서해5도의 요새화와 개발을 중심으로」, 『사회와 역사』104권, (2014), p.85재인용

197) 영해법의 현행명 「영해 및 접속수역법」이다. 대통령령인 영해 및 접속수역법 시행령 제2조 별표1의 「직선을 기선으로 하는 수역과 그 기점」에 의하면 서해의 영해기선은 웅진군 덕적면 백아리 소령도에서 끝난다. 대한해협은 3해리, 울릉도와 독도 역시 영해가 표시되어 있으나 서해5도에 대한 영해표시가 없다.

198) 2017년 3월 2일 서해5도 주민들은 정부를 상대로 영해표시를 명확히 해달라는 헌법소원을 냈다.

199) 전원근, 「동아시아 최전방 낙도에서의 냉전경관 형성-1970년대 서해5도의 요새화와 개발을 중심으로」, 『사회와 역사』104권, (2014), p.94

200) 한편, 당시 국내 전문가들 또한 서해5도 주변 해역에 대해 법률적, 이론적으로도 영해를 주장할 수 없음을 인식하고 있었다. 1976년 국토통일원 비밀회의석상에서 이문항(군사정전위원회 전문위원), 지정일(서울대학교 교수)은 서해5도에 영해를 설정해도 백령권과 연평권 사이의 공백은 공해가 될 수밖에 없음을 밝히고 있다.(김필우, 「서해5도서의 지역적 특성과 이동권 보장에 관한 연구」, (인하대학교석사학위논문, 2010), p.24-25) 미국정부는 NLL의 필요성을 주장하고 있는 한국정부의 주장에 지지의 목소리를 보내고 있으나 이것은 명목상일 뿐 실제로 서해5도 3해리 영해를 아직도 고수하고 있는 것으로 보인다. 예를 들면, 1999년 9월 2일 UNC 마이클 던 소장이 북측대표 이찬복에게 항의 서한을 전달하면서 “우리는 북측이 일방적으로 설정한 해상군사분계선을 인정하지 않는다는 것을 통보하며 남북공동군사위원회 간 합의가 이루어질 때까지 북방한계선은 우리의 실질적인 분리선으로 유지될 것이며 북측이 인가없이 어떤 이유로든 북방한계선을 넘는 것을 도발로 간주할 것”임을 천명하였다. 그러나 그 후 미 국무부 필립 리거 대변인이나 그레그 주한미국대사들은 북측이 북방한계선을 인정할 것을 촉구하면서도 한미는 북측의 북방한계선 무효선언에 과잉대응해서는 안된다는 입장을 표현했다.(김병기, 「서해상의 북방한계선의 법적 성격」, 『토지공법연구』제9집, (2000), p.15

다.²⁰¹⁾

정전협정은 정치문제를 결정할 수 없는 군사협정이기에 영해라는 표현을 쓸 수 없었고 대신 쌍방의 인접 해면이란 표현을 사용할 수밖에 없었다. 영해는 ‘정전협정과 무관하게’ 남과 북이 고유하게 가지고 있는 것이다. 남과 북은 공히 영해에 관한 법률을 가지고 있다. 북측은 1955년 제정된 법령에서 12해리를 규정하였으며,²⁰²⁾ 우리도 ‘영해 및 접속 수역법’ 및 동시행령에서 12해리를 규정하였다.

‘해상군사분계선’이 바다를 남북으로 가르는 선이 된다면, ‘영해’는 보통 육지를 둘러싼 ‘벨트’ 모양이 된다. NLL은 소청도와 연평도 사이의 해역, 즉 수차례의 교전 등 그 동안 분쟁이 빈발하였던 이 수역에서 북측해안을 밀착하여 그어져 있다. 즉 우리 육지를 둘러싼 벨트가 아니라 오히려 북측 육지를 둘러싼 벨트의 모습을 하고 있다. 소청도와 연평도 사이의 바다를 가르는 부분이 특히 문제가 되어왔다. 우리 육지로부터 12해리가 넘고 오히려 북측 육지에서는 12해리 안쪽에 있는 바다를 남북으로 갈랐기 때문이다.²⁰³⁾

비무장지대와 한강하구와는 달리 서해5도 인접수역에 대해 ‘유엔사’관할권의 문제는 거의 없다. 따라서 남북간의 직접협의로 공동관할권을 가장 먼저 실현할 수 있는 수역이다. 9.19남북군사합의서 3조는 ‘서해 북방한계선 일대를 평화수역으로’ 하기로 함으로서 남측이 주장해온 북방한계선이란 단어를 수용하였다. 그러나 이 합의서 붙임4 평화수역범위에 대한 규정에서는 ‘쌍방의 관할하에 있는 섬들의 위치, 선박들의 항해밀도, 고정항로 등을 고려하여 설정’ 하기로 함으로서 북방한계선이 아닌, 섬에 대한 통제권만을 명시한 정전협정과 항해관습을 기준으로 하였다.

국제해양법에서 해양경계획정의 순서는 선에서 면으로 가는 대신, 면에서 선으로 가는 것이 일반적이다. 즉 공동어로구역에서의 신뢰가 형성되면 어로경계선을 해양경계선으로 획정하는 방식이다. 그러나 남북은 국가간의 관계를 지향하는 것이 아니므로 경계선획정을 목표로 하기보다는 평화수역의 공동관할권을 더 높은 단계로 발전시키는 방향에서 고민되어야 할 것이다. 시범공동어로구역은 출입만이 아니라 최대5일간의 체류까지 허용되어, 법적 이용의 영역이 확대되었다. 그리고 행정관리기구로 어업지도선이 항행질서를 통제한다. 어민간 재산권규칙에 앞서 정부의 책임규칙이 먼저 작동하는 상황이다. 남북공동순찰대라는 사법적성격의 기구설립을 합의한 점은 비무장지대의 평화지대와 한강하구공용수역보다 한발 앞선 관할권의 수립이라 할 수 있다. 평화지대나 공용수역도 이 사례를 따라 경찰 성격을 갖는 사법적 기구설립이 요구될 것으로 보인다. 이들 기구는 제3국의 불법어로를 차단하는 배타적 공동주권을 행사하며, 평화수역 내에서 발생하는 충돌을 긴급히 차단할 수 있는 선박철수등 사법적 조치를 강제할 수 있게 된다. 이같은 강제조치는 역설적으로 긴장완화, 신뢰구축, 공영공리의 실현을 위한 관할권의 행사이다. 안전이 확보되어야 민간의 권리가 안정적으로 확대될 수 있다. 관할권의 측면에서 가장 주목할 만한 합의는 선박에 한반도기를 게양토록 한 것이다. 선박은 바다위의 영토로 간주되기에 국적을 표시하기 위한 국적기를 달아야 한다. 인공기나 태극기가 아닌 제3의 통일국기인 한반도기 게양은 지금은 비록 상징적 표지에 불과하지만 평화수역의 관할권이 발전할 방향을 명확히 한다는 점에서 시사하는 바가 크다. 경제공동체로 출발한 유럽연합이 발전을 거듭하며 유럽정체성을 형성하기 위해 유럽연합기와 음악, 지도등의 사용을 적극 권장하는 정책과 유사한 목표를 지향할 것이다. 평화수역에서처럼 공용수역의 선박과 평화지대의 건물들에도 한반도기가 게양될 것으로 기대된다.

201) 정일준은 유신체제를 낳게 된 박정희 정권의 국가안보에 대한 위기의식을 다층적인 스케일의 실제 요소들을 통해 설명한다. 특히 ‘안보’를 둘러싸고 발생했던 한미 간의 견해 차이와, 안전보장을 위해 인권과 민주주의를 버리고 독재를 택한 박정희 정권 스스로 안보에 위협이 된 역설을 분석하고 있다.(정일준, 「유신체제의 모순과 한미갈등: 민주주의 없는 국가안보」, 『사회와 역사』70, (2006)

202) 1955년 3월 5일 ‘내각 결의’ 제25호에 의하여 12해리 영해를 결정한 것으로 알려져 있다. 박춘호, “북한의 해양법 문제”, 북한법률행정논총 제6집(고려대학교 법학연구소, 1984.12), 87쪽 참조.

203) 정태욱, 「서해 북방한계선(NLL)재론: 연평도 포격사건을 계기로」, 『민주법학』45권, (2011), p.286

9.19합의서는 군사분야 합의이기에 4.27판문점선언이 실현되기 위해서는 민간영역의 남북관리위원회 건설이 필수적일 것이다. 평화지대나 공용수역에서는 민간자원의 행정권확대를 통해 사법권이 요구되는 경로를 취하겠지만 평화수역에서는 사법관할권이 행정권의 발전을 견인하는 모양새가 갖춰져 있다. 물론 이들 사법관할권은 매우 제한적이고 행정권행사를 보조하는 수준에 불과하지만 행정권과 사법권이 상호작용을 시작하는 초기조건을 상향시켰다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

(2) '유엔사'관할권 전환

현재 한국에서의 정전체제는 정전협정-정전협정부속합의서-유엔사규정으로 이어지는 3층 체제를 갖추고 있다. 이중 정전협정과 그 부속합의서는 인민군과 '유엔사'쌍방이 합의한 문서지만 『유엔사규정』은 '유엔사'가 단독으로 작성한 내부규정일 뿐이다. 사문화된 정전협정과 그 부속합의서들을 대신하여 현장에서 적용하고 있는 것은 『유엔사규정』(UNC Reg)²⁰⁴⁾이다. 그러나 정전협정준수를 구체화시킨 『유엔사규정 551-4』는 오히려 정전협정을 위반하고 있다.

9.19남북군사합의서가 비준발효되기 전까지는 한국정부로서도 '유엔사'의 정전업무에 협조하는 태도를 취했다. 그러나 이제는 '유엔사'의 정전업무수행의 모순을 대체할 국내법적 근거가 마련되었고 9.19남북군사합의서와 『유엔사규정』을 근거로 한 국군과 유엔사의 관할권이 병존하거나 갈등하는 구도가 형성되었다. 이중 9.19남북군사합의서는 법령으로서의 조건을 갖춘 반면 『유엔사규정』은 어떤 국내법적지위도 갖지 못한다. 따라서 9.19남북군사합의서를 중심으로 국군의 관할권은 확대하고 '유엔사'의 관할권은 축소해가는 방향에서 관할권을 전환할 필요가 있다. 다음은 '유엔사'관할권전환의 필연성을 구성하는 『유엔사규정』자체의 모순에 대해 살펴보자.

1) 『유엔사규정』과 정전협정의 충돌

우선 『유엔사규정』이 근거하고 있는 정전협정과 충돌·모순되는 규정들에 대해 문장단위로 분석하고자 한다. 상자 안에 들어간 글이 『유엔사규정 551-4』「한국정전협정준수」의 인용문이고 그 문장마다 해석을 다는 식으로 글을 전개한다.

2-2 a. 정전협정은 … 6.25 전쟁교전당사자들 간에 체결된 상호합의이다.²⁰⁵⁾

* 16개 참전국 당사자론을 주장하는 이 문장은 제2차 세계대전의 경험에서 보듯이 연합군사령관이 교전당사국 군대를 대표하여 정전협정에 서명하는 것이 일반적이라는 의미에서 연합군이론이라고 불리기도 한다. 이때 연합군사령관은 정전협정의 서명자에 불과하며 정전협정의 당사자는 모든 교전당사국이라는 견해이다.²⁰⁶⁾ 이에 따르면 한국파병 16개국 모두가 한국과 함께 정전협정의 일방당사국이 된다. 결국 북미평화협정이 체결된다고 하더라도 그 외 국가들과의 법적문제가 남아있게 된다.²⁰⁷⁾ 이 규정의 1986년판에는 '한국전쟁에 개입된 적대쌍방간의 군사작전을 중지하는데 대한 상호간의 합의이다'²⁰⁸⁾라고 되어 있었다. 1986년판 규정이 정전협정취지에 더 가깝다. 그에 비해 2019년판 규정은 오히려 정전협정취지를 왜곡하는 '유엔사'의 임의적 해석이다. 정전협정은 당사자, 즉 국가가 체결한 적이 없다. 오직 서명자로서

204) 현재 비무장지대 관리 및 통제와 직접 관련된 『유엔사규정』은 대략 네 종류가 있는데, 551-4, 551-5, 551-6, 525-2등의 일련번호가 붙어 있다. 551-5와 551-6은 비무장지대 안보경학 관련 규정이며, 525-2는 대성동 민사행정에 관한 규정이다. 이외에 중요한 것이 525-4로 이는 정전교전규칙규정인데 2급 비밀로 비공개규정이다.

205) UNC Reg 551-4 「한국 정전협정 준수」(2019.5.13.), p.8

206) Richard Baxter, "Constitutional Forms and Some Legal Problems of International Military Command", *British Yearbook of International Law*, Vol.29, (1952), p.356; 최철영, 「남북간 군사적 합의와 한국정전협정의 효력」, 『성균관법학』Vol.16 No.2, (성균관대학교비교법연구소 2004), p.486

207) 최철영, 「남북간 군사적 합의와 한국정전협정의 효력」, 『성균관법학』Vol.16 No.2, (성균관대학교비교법연구소 2004), p.486

208) UNC Reg 551-4 「한국 정전협정 준수」(1986.4.25), p.가-1

군사령관이 서명했을 뿐이다. 정전협정문에서는 이것만이 사실이다.²⁰⁹⁾

(12) 군인의 한강하구 출입을 인가한다(정전협정 후속합의서 “A” 제4항).²¹⁰⁾

*정전협정 후속합의서 “A” 4항이 인용하고 있는 정전협정 9항은 군정위 허가를 받은 인원만 비무장지대를 출입할 수 있다는 내용이며, 10항은 ‘유엔사령관’이 출입인원수를 결정할 수 있다는 내용이고, 13항은 쌍방사령관들이 동의한 경찰의 성질을 가진 부대의 출입에 대한 내용이다.

그러나 현재 군정위는 없으므로 9항은 적용되지 않으며, 13항의 경찰의 성질을 가진 부대는 ‘유엔사령관’만으로는 결정할 수 없고 인민군사령관이 동의해야 하는데 인민군의 군정위탈퇴로 이러한 부대는 존재할 수 없다. 그렇다면 ‘유엔사령관’이 결정할 수 있는 것은 출입인원수일 뿐인데 출입자체를 결정할 수 없으므로 그 인원수를 결정하는 것은 불가능하다. 결국 인민군이 군정위에 복귀하기 전까지 군인의 한강하구 출입을 ‘유엔사’는 인가할 수 없다.

한강하구수역에 중국 어선들이 진입하여 조업하는 일이 빈번해지자 ‘유엔사’와 국군은 2016년 6월 이를 단속하였으며 조업 중이던 중국어선 2척을 나포하였다. 그러자 북측은 “정전 이후 지금까지 북과 남의 군사무력이 한 번도 출입하지 않은 곳”이며 이런 지역에 군용선박과 헬기까지 동원하여 작전을 벌이는 것에 대해 비난했다.²¹¹⁾ 그러자 국방부는 중국어선 퇴거작전을 ‘정전협정에 의거해 적법절차에 따라 수행하는 정당한 작전’이라고 대응했다.²¹²⁾

한국주권행사로서의 중국어선퇴거작전은 더욱 적극적으로 행하는 것이 당연하나 군이 정전협정을 그 근거로 내세운 것은 논란의 여지를 남긴다. 당시 언론사들의 보도에 첨부된 사진에는 국군선박에 기관총을 거치한 사진이 있는데 이 또한 정전협정위반논란을 피하기 어렵다.²¹³⁾ 또한 ‘유엔사’가 무리하게 『유엔사규정』을 적용하려 했을 때 무슨 일이 벌어지는 가를 보여준 사건이다. 오히려 남북이 소통하여 직접 처리했다면 문제될 게 없는 일이었다.

유엔군사령관은 2014년 11월 26일 자 유엔군사령관 각서 ‘비무장지대 내 인가된 한국 정전협정 예외사항’에 의거하여, 아래 명시된 무기체계의 비무장지대 배치를 인가했다.²¹⁴⁾

* 정전협정과 제4차 군사정전위원회 합의는 비무장지대 화기반입을 금지했다. 1986년판 『유엔사규정 551-4』는 물론 2003년판에서도 비무장지대 민정경찰의 비자동소총 또는 권총휴대 정도만 허가되었고, 총기의 훈련 또는 시험사격도 할 수 없음이 강조되었다.²¹⁵⁾ 사실상으로는 비무장지대에 이미 자동화기가 반입되어 교전에 사용되고 있었지만,²¹⁶⁾ 규정상으로는 이를 인정하지 않고 있었던 것이다. 이는 그만큼 비무장지대 화기반입 문제가 정전협정 준수 및 위반과 관련한 중대 사안임을 방증한다. 『유엔사규정』에

209) 정전협정은 그 성격상 반드시 양자조약으로 보는 견해도 있다. 교전자 수가 많더라도 사실은 양편으로 나뉘어 전쟁을 하기 때문에 양편으로 나뉘어 정전협정을 체결할 수밖에 없기 때문이다. 또한 조약을 일반조약과 특별조약으로 나눈다면 정전협정은 일반적인 국제법규를 창설하는 것이 아니고 특별히 어떤 양자간에만 적용되는 법규를 창설하는 것이기 때문에 특별조약에 속하게 된다. 그리고 조약의 비준여부로 구분할 때는 비준을 하지 않는 약식조약으로 구분한다.(김병렬, 「정전협정과 일반국제법규간의 충돌문제에 관한 일고」, p.1)

210) UNC Reg 551-4 「한국 정전협정 준수」(2019.5.13.), p.2

211) 「북한, 민정경찰 ‘한강하구 작전’에 “군사적 도발” 비난」, 『SBS』 (2016.06.20.)

212) 「군 “한강하구 ‘민정경찰’ 운영은 정당...북 주장은 억지」, 『KBS』 (2016.06.20.)

213) 김국래, 「정전협정 체제의 현황과 한강하구의 지위」, 『인천학연구』Vol.1 No.27, (인천대학교인천학연구원, 2017), p.187

214) UNC Reg 551-4 「한국 정전협정 준수」(2019.5.13.), p.30

215) UNC Reg 551-4, 1986, ‘비무장지대/한강하구 민정경찰-다. 총기사용’; 551-4, 2003, ‘20. 화기의 사용’.

216) 단적인 예를 들면, 1997년 7월 철원 비무장지대에서 인민군은 기관총을 난사했고, 전방경제초소(GP)를 맡고 있는 백골부대 초소원들은 K2소총과 캘리버50 기관총, 57mm 무반동총 등을 사격했다. 「DMZ 총격의 교전 시간대별 상황」, 『동아일보』 1997. 7. 17(네이버뉴스라이브러리).

화기반입이 공식화된 것은 2014년 이후이다. 2014년 9월 5일자로 개정된 『유엔사규정 551-4』는 개인화기를 비롯한 다종의 중화기를 비무장지대에 배치하는 것을 허가했고,²¹⁷⁾ 이를 제3조 10항에서 명시했다. 2018년, 2019년 『유엔사규정 551-4』도 동일하다.²¹⁸⁾ 이외 인가되지 않은 무기를 비무장지대에 반입하기 위해서는 ‘유엔사’ 군정위 비서처를 통해 신청서를 제출하여 검토를 받아야 한다. 비무장지대 내 모든 무기반입에 대한 승인권한은 ‘유엔사령관’에게 있다.²¹⁹⁾ 무기반입에 대한 승인권한이 있다는 것은 정전협정을 위반할 가능성이 있다는 말이기도 하다. 정전협정준수를 가장 중요한 임무로 하는 유엔사가 가장 노골적인 협정위반을 『유엔사규정』에 버젓이 명문화하고 있는 것이다.

『유엔사규정』은 비무장지대 내 화기반입의 명분과 정당성으로 두 가지를 제시한다. 하나는 북측의 중화기 배치에 따른 현실적 대응조치이다. “인민군이 비무장지대 내에 배치한 무기체계에 대응해,” ‘유엔사령관’이 인가했다거나,²²⁰⁾ “정전협정 체결 후 인민군은 비무장지대에서 병력을 완전히 철수시키지 않았고, 이에 따라 ‘유엔사’와 한국군은 연합사가 계획된 방어를 효과적으로 실시할 수 있도록 관측과 경보를 제공하기 위해 비무장지대 내에 병력을 주둔시킬 수밖에 없게 되었다.”²²¹⁾고 한다.

다른 하나는 이러한 대응조치가 한국군과의 합의에 따라 이루어졌다는 것이다. 2014년 규정 개정을 전후로 ‘유엔사’와 한국합참 간에 각서가 체결되었다. 사전에 체결된 것이 「한국 정전협정의 현행 예외사항에 대한 대한민국합동참모본부와 유엔군사령관 간의 기록각서」(2014. 7. 17)이며, 규정개정 이후 ‘유엔사령관’의 각서 「비무장지대 내 인가된 한국정전협정예외사항」(2014.11.26)이 한국합참의장에게 보내졌다.²²²⁾ 그러나 이들 각서는 어떠한 법적지위도 갖고 있지 않다. 따라서 위 조항은 『유엔사규정』중 가장 노골적으로 정전협정위반을 선언한 조항이다. 스스로 규정한 관찰권자로서의 자격과 능력을 상실했기에 ‘유엔사’ 관찰권전환의 사유가 될 것이다.

그에 반해 국내법령으로 발효된 9.19남북군사합의서 1조는 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면중지하고 평화적 방법으로 협의·해결하며, 무력을 사용하지 않기로 하였다. 그러므로 정전협정의 취지와 일치하는 것은 『유엔사규정』이 아니라 9.19남북군사합의서이다. 더구나 『유엔사규정』은 위반해도 처벌받지 않지만 9.19남북군사합의서는 국내법령이 되었으므로 위반시 처벌된다. 9.19남북군사합의서가 더 실효적인 충돌방지규범인 것이다.

(10) 비무장지대 내 모든 유엔사GP 및 안보견학장으로 운영되는 유엔사OP에 유엔기가 게양되도록 한다.²²³⁾

* ‘유엔사’ OP에 유엔기를 게양하는 것을 한국합참의장의 책임사항으로 정하고 있다. 정전협정에는 유엔기 게양조항이 없고 『유엔사규정』에만 있다. 한국합참의장이 정전협정도 아닌 ‘유엔사’ 내부규정인 『유엔사규정』의 지시에 따르고 있는 것이다. 앞서 살핀 바와 같이 ‘유엔사’의 유엔기사용은 유엔깃발법의 위반임이 의심된다. 유엔사무총장은 2020년 11월 유엔기법을 대대적으로 개정했다.²²⁴⁾ 새유엔기법에 의하면 ‘유엔사’가 유엔기를 사용해온 관행은 모두 위법이 된다.²²⁵⁾ 유엔대행기관인 미국정부로부터 지시받는 관계이며 유엔권한 하에 정전협정유지업무를 수행²²⁶⁾한다고 주장해온 ‘유엔사’가 유엔법을 위반하는 것은 모순

217) 「北 비무장지대 중화기 반입에 유엔사도 2년 전부터 맞대응」, 『연합뉴스』 2016. 7. 10.

218) UNC Reg 551-4, 2018, '3-10. 비무장지대 내 화기'; UNC Reg 551-4, 2019, '3-10. 비무장지대 내 화기'.

219) UNC Reg 551-4, 2018, 3-10-c

220) UNC Reg 551-4, 2014, 3-10-b

221) UNC Reg 551-4, 2018, 3-1-a

222) 한모니까, 「‘유엔사 규정’(UNC Reg)과 유엔군사령부의 비무장지대(DMZ) 관리」, 『사회와 역사』No.125, (한국사회사학회 2020), p.162-163

223) UNC Reg 551-4 「한국 정전협정 준수」(2019.5.13.), p.10

224) ST/SGB/2020/4 (2020.11.20.)

225) 이시우, 「유엔사해체운동의 첫 승리 - 유엔기법 개정」, 『통일뉴스』, (2021.8.16)

226) UNC and CFC Manual, (1984.11.7), p.8-1-1

이 아닐 수 없다.

우리 국민 누구라도 국군이 경계를 서고 있는 수많은 GP나 OP를 ‘유엔사’의 것으로 생각하는 사람은 드물 것이다. 판문점 옆 캠프 올렛초소를 제외하고 미군이 주둔하고 있는 GP나 OP는 전무하다. 그런데도 『유엔사규정』은 한국군GP를 ‘유엔사GP’라 부르고 있다. 비무장지대에 군사시설을 둘 수 없다고 규정했던 정전협정은 차치하고, 『유엔사규정』만 보더라도 비무장지대에는 ‘유엔사’깃발이 있는 GP와 OP뿐만 아니라 GOP(일반전초)도 설치될 수 없다. 하지만 GOP철폐의 전진에 따라 사실상 ‘유엔사’관할 밖에 있는 GOP와 그 철책도 비무장지대 안으로 들어가 있는 셈이 되었다. 비무장지대의 무장화는 1950년대부터 지속적으로 진행되어왔지만, 『유엔사규정』이 이를 인정하고 명시한 것은 50여 년이 지난 2000년대 이후이다. GP철폐는 물론이고 남북한계선으로 알려진 GOP철폐는 이미 북쪽으로 이동해서 비무장지대 내에 위치하지만, 『유엔사규정』에는 철책들의 설치나 관리에 대한 ‘유엔사령관’의 책임과 관련해서는 언급되지 않았다. ‘유엔사령관’의 인가 하에 진행되었을 수밖에 없는 비무장지대 무장화에 대해서는 매우 제한적으로 인정·기술되어온 것이다.²²⁷⁾ ‘유엔사GP’는 정전협정위반이며 거기에 계양된 유엔기는 유엔기법위반이다. 한국군은 이러한 『유엔사규정』에 협조하고 있다. 그런데 『유엔사규정』은 협조관계가 아닌 지시관계로, 책임사항으로 명시하고 있다. 유엔사는 이로서 한국군과의 관계에 대해서도 잘못을 저지르고 있는 것이다. 2중 3중의 위반이 행해지고 있는 것이다.

이에비해 9.19남북군사합의는 시범적으로 GP를 철거하였고 이는 모든 GP, OP, GOP로 확대될 것이다. 이 조치가 오히려 정전협정취지에 부합된다. 그러면 이 규정이 잘 제시하고 있는 것처럼 GP/OP철거와 함께 유엔기 역시 자동으로 철거될 것이다. 그렇게 되면 ‘유엔사’의 정전협정 위반과 유엔기법 위반을 모두 교정하는 조치가 되는 것이다.

(16) 공동감시소조는 군정위의 조사기구로서 양측의 인원으로 구성되며, 위반이 의심되는 사안들을 조사한다. 인민군의 공동감시소조 불참으로 인해, 유엔사는 특별조사반을 운용하여 독자적으로 조사를 실시하고 있다.

*‘유엔사’의 특별조사반은 공동감시소조가 될 수 없다. 북측의 군정위 탈퇴는 공동감시소조 탈퇴로 이어졌다. 현실적으로 불가피하게 특별조사반을 운영한다 해도 그 불가피성을 인정할 주체인 군정위가 존재하지 않는 상황에서 불가피성을 주장하며 특별조사반 같은 임의조직을 꾸리는 것은 정전협정과 전혀 무관한 조치일 뿐이다.

(15) 「2016년 중감위 정전의무 및 기여확대 재확인」각서에 명시된 중감위의 임무는 다음과 같이 4개의 범주로 분류된다...

(d) 정전협정 제13항 ㄷ목과 ㄹ목에 명시된 정전협정의 ‘정신’에 입각해서 유엔사/주한미군의 전개/활동을 참관한다. 미 육군 사전배치재고물자 및 해병 사전배치부대 시설뿐만 아니라 주한미군 순환 부대들을 방문해 ‘정전협정 정신’의 준수 여부를 참관하고 평가한다.²²⁸⁾

*정전협정 13항의 ㄷ목과 ㄹ목은 한국 밖에서 들어오는 증원군과 무기에 대한 반입금지조항이다. 그런데 『유엔사규정』에 의해 ‘유엔사군정위’가 한미군사연습을 중감위에 참관시키는 것은 정전협정위반을 적발해야할 본래임무 대신 협정위반을 합리화시키는 수단으로서의 임무를 부여한 것이다. 이것이 협정위반

227) 한모니까, 「‘유엔사 규정’(UNC Reg.)과 유엔군사령부의 비무장지대(DMZ) 관리」, 『사회와 역사』No.125, (한국사회사학회 2020), p.160-161

228) UNC Reg 551-4 「한국 정전협정 준수」(2019.5.13.), p.5

여지가 있음을 알기에 정전협정의 ‘정신’이라는 모호한 단어를 사용하고 있다. 이 규정의 7-8항에는 중감위의 가치를 다음과 같이 서술하고 있다.

‘중감위의 참관은 이를 통해 ‘유엔사’의 투명성 및 정전협정의 제반조항을 준수하고 있음을 국제사회에 과시할 수 있는 유엔군사령관의 중요한 자산이다.’

여기에서 중감위의 활용목적이 잘 드러난다. 스웨덴 중감위대표 그렌스타드 소장은 “중감위는 중립국들의 감독기구지만, 사실상 우리는 중립이 아니다”고 했다. “중감위의 임무는 전 세계에 한국군과 한반도에 주둔한 미군의 군사력이 북측에 대한 억제력을 갖는 ‘방어용 군사력’이란 사실을 알리고 있다”²²⁹⁾며 사실상 정전협정이 부여한 역할에서 이탈하였음을 인정하고 있다.

북측의 정전협정 무력화에 맞서 현실적으로 정전협정을 준수하기 위한 ‘유엔사’의 공약과 노력은 인정될 수밖에 없을 것이다. 그러나 공교롭게도 그러한 노력자체가 정전협정위반이라는 모순에 직면해 있는 것 역시 부정할 수 없다. ‘유엔사’가 관찰권자로서의 지위를 더 이상 수행할 수 없는 지경에 처했으므로 한국군에게로 관찰권을 전환함이 타당해 보인다.

2) 『유엔사규정』과 주권의 충돌

「한국정전협정준수」라는 부제가 달린 『유엔사규정 551-4』는 역설적으로 ‘유엔사’가 정전협정을 준수하고 있지 않다는 증거문서이며, 나아가 한국헌법 밖에서 한국주권을 침해하고 있다는 증거문서이다. 『유엔사규정』들은 ‘유엔사령관’이 애초 정전협정에 명시된 군사적 목적을 벗어나 정치적·행정적 목적까지 포함하는 통제권을 행사하는 근거가 되었다.²³⁰⁾

본 규정은 대한민국의 영해와 영공을 포함한 대한민국에 있는 모든 병력과 대한민국에 배치될 수 있는 모든 훈련 병력 또는 기타 외국군 병력에 적용된다.

*1983년 「미합참의장의 유엔사령관을 위한 위임사항」은 ‘유엔사로 예측된 모든 부대에 대하여 작전통제권을 행사’한다고 했다. ‘유엔사’는 정전시에만 작동하는 것이 아니라 전시에도 작동된다. ‘전쟁이 재발할 경우 유엔사 및 연합사는 별개의 법적 군사적 체제로 유지하면서 유엔사부대를 운용한다.’ 이 위임사항에 따르면 연합사를 해체하여 전작권을 전환해도 ‘유엔사’를 따로 운용하는 것으로 해석된다. 한국이 의도했던 전작권전환은 무의미해질 수 있다는 의심이 생기는 이유이다. 역으로 미국은 이런 이유 때문에 전작권 전환을 눈앞에 둔 시점에 ‘유엔사’ 재활성화를 시도하는 것이다.

2018년 6월 10일 미 합참은 ‘유엔사’에 한국군에 대한 정전관련 “지시”권한을 하달했다.²³¹⁾ 한국군을 지휘관계에 있는 것으로 묘사한 것이다. 2018년 10월 31일 「전시작전통제권 전환 이후 연합방위지침」에서는 1983년 「유엔사령관을 위한 위임사항」의 기초가 다시 확인되었다.

229) 「북한의 정전협정 폐기는 원천적으로 불가능」, 『월간조선』, (2013.06.03)

230) 한모니까, 「『유엔사 규정』(UNC Reg.)과 유엔군사령부의 비무장지대(DMZ) 관리」, 『사회와 역사』No.125, (한국사회사학회 2020), p.127. 『유엔사규정』을 최초로 학문적 연구대상으로서 주목한 것은 한모니까이다. 이 논문은 2020년 7월 현재까지 『유엔사규정』에 대한 최초이자 마지막 논문이다.

231) 미 합참 유엔사위임사항 및 전략지침 제 5b항. ‘유엔사령관’은 “1953년 체결된 한국 정전협정의 제반조항을 이행한다. 이를 위해 유엔군사령관은 한반도와 그 인접수역에서 작전활동을 하는 모든 미국, 한국 및 유엔사 군 병력이 정전협정을 준수하도록 정전관련 지시를 하달하고 절차를 수립할 권한을 갖는다.(2018.6.10) (『유엔사규정551-4』(2019) p.54인용) 이 문건은 전략지침이 추가되었을 뿐 1983년 문건과 거의 유사한 내용이다.

미 합참 유엔사위임사항: 제3항 b. ‘유엔사령관’은 “정전협정 준수를 보장할 책임을 포함 정전을 유지할 유일한 권한을 갖는다. 이를 위해 유엔군사령관은 한반도와 그 인접수역에서 작전활동을 하는 모든 미국, 대한민국 및 유엔사 군병력이 정전협정을 준수하도록 정전관련 지시를 하달하고 절차를 수립할 권한을 갖는다.”(1983.1.19)

따라서 ‘유엔사’의 입장이 특별히 바뀐 게 아니라는 것을 확인할 수 있다. 바뀐 점이 있다면 한국 국방부가 드디어 이에 대해 문제제기를 했다는 사실이다.

'한·미 국방부는 한반도에서 무력분쟁을 예방하는 역할을 수행해 온 유엔군사령부를 지속·유지하고 지원'한다는 것이다.

연합방위지침의 의미는 『유엔사규정 551-4』(2019년판)에서 여전히 '유엔사령관'이 한국합참의장에게 지시관계를 명시함으로써 확인되었다. 『유엔사규정』 곳곳에 '유엔사령관'에게는 '지시권한'을 명시하고 한국합참의장에게는 준수 의무, 책임이 규정되어 있다.²³²⁾

나의 자유를 포기하고 타인의 자유를 보장해 주는 것은 의무와 책임이다. 의무란 자유의지의 '자기강제'이다. 따라서 나의 자유로부터 유래하지 않은 의무와 책임은 구속이다. 그러나 외적강제라도 이미 있는 외적인 법규정이 정당하고 합법적이라면 즉, 모든 개인을 규범적으로 구속할 수 있는 상호주관적 보편자유 가능성에 입각하고 있다면 자유이다.²³³⁾ 하지만 『유엔사규정 551-4』가 한국군에 부여하고 있는 의무와 책임은 정당성과 합법성이 의심된다.

더구나 국방부는 「가짜 '유엔사' 해체국제캠페인」의 질의에 대한 답변에서, 대한민국은 '유엔사회원국'이 아니며, 한국합참과 '유엔사'는 상호지원 및 협조관계일 뿐임을 분명히 밝히고 있다.²³⁴⁾ 국군은 '유엔사'의 '지시'관계 하에 있지 않음을 확인한 것이다. 그런데 '유엔사'가 한국군에 대한 지시관계를 자신들의 규정에서 지속적으로 명시하는 것은 군사주권의 침해를 의심케 한다.

정전협정과 정전협정 후속합의서에 명시된 유엔군사령관의 책임사항은 다음과 같다:

- (1) 육해공군의 모든 부대와 인원을 포함한 자신의 통제하에 있는 모든 무력집단이 한국에 있어서의 일체 적대행위를 완전히 중단할 것을 명령하고 또 이를 보장한다(정전협정 제12항).

*이에 의하면 작전통제대상이 모든 부대와 무력집단이다. 이 조항의 기술로만 보면 적대행위중단을 명령하므로 작전통제권의 행사라기보다는 그 포기를 명시한 것으로 보인다. 그러나 적대행위중단을 명령하지 않으면 적대행위가 실행된다. '유엔사령관'은 정전이후 중요한 위기였던 푸에블로호사건, 판문점 미루나무 사건 등에서 적대행위중단을 명령하지 않았으며, 오히려 적대행위를 명령했다. 명령의 내용이 문제가 아니라 명령-복종관계 자체가 문제인 것이다. 더구나 문제는 그 명령대상이 한국에 존재하는 '모든'군대라는 것이다.

이처럼 『유엔사규정』은 한국의 헌법적 질서와 불화하고 있다. '유엔사'관할권과 한국정부의 관할권이 평화롭게 공존하는 것이 아니라 갈등을 예정하고 있는 것이다. 평화로운 공존이 한국측의 일방적인 인내의 결과라면 지속가능하지 않은 공존이다. 갈등이 예정되어 있다면 충돌로 발전되기 전에 적극적으로 관할권을 전환하는 작업에 착수해야 할 것이다. 그러기 위해서는 기존의 부분적 의제가 아니라 유엔사관할권

232) 예를들면 다음과 같다. '한국 합참의장은 정전협정 준수 의무에 따라 다음과 같은 책임을 갖는다: (8) 유엔군사령관의 지시권에 따라 위반행위를 방지하기 위해 유엔사 비무장지대/한강하구 민정경찰에 대한 지도 및 교육을 제공한다.' (『유엔사규정 551-4』(2019), p.9)

233) 이정일, 「칸트와 헤겔에 있어서 인륜적 자유: 당위론적 의무와 목적론적 일치의 지평에서」, (서강대학교대학원박사논문 2002), p.95

234) 원문은 다음과 같다. "국방정책에 깊은 관심을 갖고 민원을 신청해주셔서 진심으로 감사합니다. 귀하께서 신청하여 주신 유엔사관련 민원에 대하여 다음과 같이 답변 드리겠습니다. 대한민국은 6.25전쟁의 당사국으로서 '유엔사회원국'이 아닙니다. 또한 대한민국합동참모본부와 유엔군사령부는 상호지원 및 협조관계로서 정전협정의 충실한 이행을 통해 한반도의 군사적 긴장 완화와 전쟁재발방지를 위해 적극 노력하고 있습니다. 마지막으로 합참 교전규칙과 '유엔사' 정전교전규칙 관련내용은 군사비밀로서 답변이 제한됨을 양해바랍니다. 소중한 민원에 다시 한 번 감사를 드리며 본 민원 답변내용에 대해 추가 문의사항이 있으실 경우 국방부 대북정책관실북한정책과에 전화주시면 친절히 안내드리겠습니다. 귀책에 건강과 행복이 가득하시길 기원합니다. 감사합니다. 끝" (가짜 '유엔사' 해체국제캠페인의 질의에 대한 국방부 답변서 2021.8)

의 전역사와 구조를 통찰하고 본격적인 준비를 해야할 것이다. 현재의 한국은 1954년 이승만정부처럼 38선이북의 주권이양과 행정권이양 사이에서 10만달러 차관을 놓고 저울질해야하는 나라가 아니다. 우리가 필요한 시점에 필요한 장소에서 비정상을 정상으로 바로 잡을 수 있는 나라이다.

3) 9.19남북군사합의서의 전면화

‘유엔사’관할권전환의 결정적인 조치는 9.19남북군사합의서의 전면적 실행이다. 2018년 이후 ‘유엔사’관할권과 한국군관할권의 공존상태는 ‘유엔사’재활성화의 기세에 밀려 기울어진 측면이 있었다. 비무장지대출입에 대한 우리의 요구가 허가제에서 신고제로의 전환같은 최소요구였음에도 ‘유엔사’의 협조는 기대할 수 없었다. 배려와 협조관계가 담판과 결단관계로 변해야 한다면 위에서 고찰한 전면적이고 근본적인 의제설정과 9.19남북군사합의서를 경전처럼 내세운 실천을 준비해야 할 것이다.

비무장지대법, 한강하구공용수역법, 서해5도평화수역법등 이행법률을 제정하고 비무장지대평화이용위원회, 공용수역관리위원회, 평화수역관리위원회등을 창설한 뒤 모든 사업계획서를 책상위에 놓고 이들 세 구역의 관할권을 인수할 충분한 준비가 되어 있음을 증명하고 ‘유엔사령관’으로부터 관할권전환협상을 해야할 것이다. 1954년 38선이북지역의 ‘유엔사’군정은 귀향인구가 증가함에 따라 토지등기, 교육, 우편, 관개, 납세 등 군사와 관계없는 복잡한 행정처리와 비용문제를 감당해야 할 상황에 직면해야했다. 이는 ‘유엔사령관’으로 하여금 한국으로의 행정권이양을 결심하게 한 요인 중 하나가 되었다.²³⁵⁾ 현재 ‘유엔사령부’는 당시와 비교할 수 없을 정도의 적은 인원으로 운영하고 있다. 따라서 지방정부는 ‘유엔사’업무를 압도하는 민원수요의 실상을 알리고, 이를 바탕으로 중앙정부는 일부지역부터 관할권전환을 위한 협상을 시작해야 할 것이다.

Ⅲ. 서해·한강하구·비무장지대의 주권

(1) 평화구역 남북공동 행정권의 수립

9.19남북군사합의서가 정하고 있는 비무장지대의 평화지대, 한강하구의 남북공동이용수역, 서해의 평화수역을 통칭하여 앞으로 이 글에서는 ‘평화구역’이라 하고자 한다. 비무장지대 내 평화지대의 위치를 사천강이 임진강에 합수되는 파주시 장단면에 설치하면 경의선과 한강하구를 모두 포함하게 되고 평화지대-남북공용수역-평화수역이 하나의 구역으로 시야에 들어올 것이다. 1차 평화지대 위치가 장단면이 아니라도 언젠가는 비무장지대 전체가 평화지대가 될 것으로 가정하기에 ‘유엔사’관할권 전환 전까지는 세 구역을 구별하는 게 좋지만 남북이 공동관할권을 행사하는 단계에 진입하면 통합관할권의 안목이 유리할 것이다. 평화지대와 한강하구공용수역에 대한 ‘유엔사’관할권이 한국측으로 전환되면 비로소 남북은 각자의 주권에 입각하여 공동관할권을 수립하기 위한 초기단계에 돌입할 수 있게 된다. 평화협정체결·유엔사해체가 이루어진다면 이 과정은 더 가속화될 것이다. 그러나 그렇게 되지 않은 상황이라 해도 초기단계의 돌입은 가능해진다. 9.19남북군사합의서에서 한걸음 더 나아가 평화구역의 행정에 대한 새로운 남북합의서가 체결되고, 관리기구로 남북공동행정관리위원회를 설립하여 행정권을 위임할 것이다.

6.15선언에서 언급한 남북연합과 남북연방 중 첫 단계는 남북연합에 해당하는 체계가 된다. 남북의 평화교류협력이 강화되지만 여전히 두 국가체계가 유지되는 것이다. 남북이 처음으로 시도하는 공동관할권행사이므로 법철학적 원리부터 실제까지 체계적으로 검토해 보기로 하자.

235) 「제9차 유엔총회(1954.12.11)에 제출한 언커크의 보고서」 1954.8.17 「칼호운(John A. Calhoun, 주한미대사관 제1서기관)→게일라드」 1954.8.2

1) 법철학과 법경제학의 원리

로마법 이래 칸트까지의 법은 인권과 물권을 구분하였다. 그러나 헤겔에 의해 인격성만이 물건에 권리를 부여하는 것이며, 그래서 물권은 곧 인권²³⁶⁾임이 해명되었다. 그리고 켈젠 등을 거쳐 현대법철학에서 이는 다수설이 되었다. 물권이 물건을 매개로 다수의 인간과 관계하는 권리이기에, 인권이 양자간 인격권이 라면 물권은 다수간 인격권이다. 따라서 육지와 강과 바다로 구분되는 평화지대, 한강하구공용수역, 서해 평화수역에 대한 권리는 물권이 아니라 이들 대상과 관계하는 다수의 인격권이다.

풍차를 통하여 바람의 흐름을 사용하는 사람이 바람결을 점유하는 것은 아니다. 배를 통하여 강물의 흐름을 사용하는 사람이 물결을 점유하는 것은 아니다. 그러나 밭고랑에 채소를 심어 땅을 사용하는 사람은 땅을 점유한다. 육체적인 점유형태는 바람과 물과 땅, 즉 대상의 특성에 의존한다.

물건을 점유하는 경우 그 궁극의 의미는 내가 나의 의지와 노동을 그 물건 안에 넣어두었다는 표지이며, 이는 타인으로부터의 권리침해를 배제하기 위한 것이다. 표지는 물건을 있는 그대로가 아니라 그것이 의미하는 바의 것으로서 인정하는 것이다. 예컨대 프랑스혁명시대에 모자에 붙인 리본은 설사 그 빛깔이 국민과 어떠한 연관도 없다하더라도 어떤 국가에 있어서의 시민의 자격을 의미하고 그 빛깔 자체가 아니라 국민을 가리키는 것이다. 인간이 모든 것에 표지를 부여하고 이에 따라 물건을 획득할 수 있다는 점에서 표지는 물건에 대한 지배권이다.²³⁷⁾ 육체적 점유는 대상의 특성에 의존하지만 표지에 의한 점유는 더 이상 대상의 특성에 의존하지 않는다.

육지의 경우 국가의 물리적 점유가 우선적인 영유권인정의 근거가 되지만 해양의 경우 물리적 힘이 아닌 법적절차를 통한 권한행사에 의하여 영유권이 인정된다. 거주민이 희소하거나 거주 불가능한 환경을 가지고 있는 영토와 섬의 경우, 그리고 크기가 매우 작거나 간출지의²³⁸⁾ 자연조건을 가지고 있어 국가의 영역표시가 어려운 암초²³⁹⁾나 갯벌 등의 경우에는 현실적인 의미에서 점유가 어려울 것이므로 이때에는 해양에 대한 주권배분의 개념체계가 원용되어 표지에 의한 점유행위, 예컨대 지도상의 표시나 공문서에서의 기록 등으로 점유의 사실을 표시하고 이에 근거하여 해당 영토에 대한 법적권한을 행사하게 된다.²⁴⁰⁾ 그러나 물권이 곧 인권인 것과 마찬가지로 대상에 대한 영유권(dominium)은 그 대상을 소유한 사람에 의한 지배권(imperium)이다.²⁴¹⁾ 따라서 개인은 물결을 물질적으로 점유할 수 없지만 국가는 주권에 입각한 법인으로서 표지를 통해 강물에 대한 지배권을 주장할 수 있다.

사람이 풍차를 통하여 바람결을 사용함으로써 바람은 풍차를 돌리는 바람결이 된다. 사람이 배를 통하여 물결을 사용함으로써 물은 배를 띄우는 물결이 된다. 사람이 경작을 통해 흙을 이용함으로써 흙은 경지가 된다. 사용을 통해 물건은 본래의 특성이 부정된다. 대신 사람의 의지와 노동은 사용속에서도 보존된다. 표지에 의한 점유는 대상의 특성에 의존하지 않았지만, 이제 사용은 대상의 특성을 부정하고 사람의 지배

236) 헤겔, 이동춘 역, 『법의 철학』(전편), (서울: 박영사, 1983 중판), p.137

237) 헤겔, 이동춘 역, 『법의 철학』(전편), (서울: 박영사, 1983 중판), p.165

238) 제3차 UN해양법 협약 제13조는 간조 시에 수면에 둘러싸여 수면 위에 있으나, 만조 시 잠수하는 자연적으로 형성된 육지지역으로 정의하고 있다.

239) 국제수로국(International Hydrographic Bureau:IHB)은 면적크기의 수치를 기준으로 암석도(rock)를 매우 작은 섬(islets), 작은 섬(isles), 섬(islands) 보다 작은 규모로 정의하고 있다. Phil Haas, "Status and Sovereignty of the Liancourt Rocks: The Dispute between Japan and Korea," *Gonzaga Journal of International Law*, 2011-2012, vol. 15, p.4.

240) 국가 권능의 행사는 점유대상 영역의 다양한 형태에 따라 다르게 수준에서 행사될 수 있다. 따라서 사람이 거주하지 않는 영역의 경우 최소한의 국가 권능행사도 충분한 주권의 행사로 인정될 수 있다. Legal Status of Eastern Greenland (Den v. Nor.), 1933 *P.C.I.J.* Ser. A/B No. 43, pp. 50-51. Advisory Opinion on the Status of Western Sahara, 1975 *ICJ* 12, p. 43.

241) 소유권을 일컫는 라틴어는 'dominium'인데, 여기에는 Eigentumsrecht, droit de propriete와 달리 '권리'라는 뜻이 들어 있지 않다. 단지 '지배', '주인'의 뜻만 가진다.

권을 좀 더 보편화한다.

그러나 풍차가 차지하는 면적만큼의 바람은 한 사람이 사용할 때는 다른 사람이 사용할 수 없고, 배가 차지하는 면적만큼의 수류는 한사람이 사용하는 동안은 다른 사람이 사용할 수 없다. 따라서 사용도 시간과 공간의 물리적 제약에서 완전히 자유롭지 못하다.

따라서 동시에 다수의 선박이 물결을 이용하게 되면 희소성을 갖게 된다. 경관이나 조망 역시 누군가 점유할 수 없지만, 한정된 공간에서 수많은 사람이 조망하려면 제약을 받게 되고 희소성을 갖게 된다. 이러한 이유 때문에 사람의 지배권은 다시 물건의 문제처럼 나타난다. 희소한 자원의 효율적 배분이라는 자유주의경제학의 근본적인 문제 상황이 발생하게 된다.

그러나 이는 대상자체의 문제가 아니라 사람들 지배권의 문제이다. 희소한 조망이라는 이익을 어느 당사자에게 배분할 것인가 결정하는 문제는, 궁극적으로 조망의 권리를 주장하는 당사자를 국가가 어느 정도 법적으로 보호를 해주어야 하는지의 문제와 일맥상통한다고 할 수 있다. 권리를 주장하는 자에 대한 법적 보호가 강할수록 다른 상대방의 권리를 인정하지 않는 것과 같고, 반대로 법적보호가 약할수록 다른 상대방에게 권리를 배분하는 것과 동일한 결과를 낳기 때문이다. 이른바 권리의 상호성문제가 발생한다.²⁴²⁾

법경제학에서는 권리의 배분과 관련하여 재산권규칙과 책임규칙이 제기된다.

자발적인 거래를 통해 물건을 산다면 상대방의 권리는 나에게로 이전됨과 동시에 소멸되고 내가 산 권리는 재산권규칙으로 보장된다. 이는 국가간섭이 최소화되는 권리형태이다. 재산권규칙은 권리보유자에게, 권리가 그에게 부여한 보호수준을 타인이 낮출 수 없게 함으로써 권리를 보호한다.²⁴³⁾

만약 당사자들이 권리를 교환할 때 야기되는 거래비용이 크다면, 재산권규칙은 비효율적이 되기 쉽다. 이때 권리보호는 물론이고 권리이전 또는 침해가 당사자들 자신이 아니라 국가에 의해서 결정된 가치에 근거해서 이루어지도록 하는 것이 책임규칙(liability rules)이다.²⁴⁴⁾

2) 정책

재산권규칙은 극단적인 사유화제도로, 책임규칙은 극단적인 중앙집권제도로 나타날 수 있다. 그러나 재산권 자체는 국가의 법률에 의해 보장된다는 점에서 국가의 간섭이 없는 규칙은 아니다. 재산권이 인정되는 경쟁적시장도 공적인 제도에 의해서만 존속될 수 있다.

한편 개인의 협조와 합의없는 중앙집권제도는 정책비용의 증가와 시민불복종에 의해 전복될 위험에 처한다. 정책은 두 규칙의 구분보다 조화로운 통합이 중요해진다.

한강하구 공용수역과 서해평화수역 같은 공유자원에 예외없이 적용되는 것은 하딘의 ‘공유지의 비극’이론이었다.²⁴⁵⁾ 이에 맞서 엘리너 오스트롬의 공유지극복이론이 제시하는 터키 알라니아 어장 사례는 우리에게 많은 시사점을 준다. 1970년대 초, 이 어장은 무절제한 이용으로 인한 적대감과 폭력적 갈등, 과도한 경쟁으로 인한 조업비용증가로 공유지비극의 전형적인 사례였다. 그러나 1970년대 10년 동안 지역조합원

242) 김대근, 「권리에 대한 법경제학적 분석의 의의와 한계」, (고려대학교대학원법학과박사논문, 2009), p.99

243) 캘러브레스와 펠러메드에 따르면 이러한 유형의 권리보호를 재산권규칙(property rules)이라고 한다. Coleman & Kraus, "Rethinking the Theory of Legal Rights", *The Yale Law Journal*, Vol. 95, No. 7, 1986, p.1336 참조.; 김대근, 「권리에 대한 법경제학적 분석의 의의와 한계」, (고려대학교대학원법학과박사논문, 2009), p.81

244) Calabresi & Melamed, "Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral", *Harvard Law Review*, Vol. 85, No. 6, 1972, p.1092.; 김대근, 「권리에 대한 법경제학적 분석의 의의와 한계」, (고려대학교대학원법학과박사논문, 2009), p.83

245) '바로 여기에 비극이 있다. 목동들은 제한된 목초지에 가축을 무제한으로 증대시키지 않을 수 없는 시스템 속에 갇혀 있다. 공유지는 누구나 자유롭게 사용할 수 있다고 믿고 각자 자신의 이익만 추구하여 모두가 파국을 향해 달린다.' G. Hardin, "Tragedy of the Commons", *Science* 162, 1968, p.1244

들은 현지어민들에게 조업구역을 배정하는 새로운 운영규칙을 실험하여 안착시켰다. 이 체계는 조업위치 간의 간격을 충분히 설정하여 각 조업위치에서의 산출량을 최적화하였다. 이 체계하에서는 조업위치를 물색하고 차지하기 위한 싸움에 자원이 낭비되는 일이 없어 과잉조업이 발생하지 않았다. 이 체계는 중앙집권화제도는 아니었지만 국가의 법률이 지역조합에 지역문제를 다룰 관할권을 부여하고 조합간부들은 이런 법령을 근거로 어민들이 자체적으로 규칙을 만드는 과정에서 조력자역할을 정당화할 수 있었다. 지방관리들이 매년 어부들이 서명한 합의문을 제출받는 것도 정당성을 높이는 것이었다. 하지만 실제적인 감시활동과 규칙집행활동은 어부들에게 맡겨졌다.²⁴⁶⁾

당사자들이 자율적으로 책임규칙을 만들 수 있고, 더 잘 만들 수 있다는 것이 공유지 비극을 극복할 수 있는 대안의 핵심이다. 그러나 여기서 눈여겨보아야 할 것은 이러한 법규칙을 만들 수 있도록 국가가 법률로 관할권을 위임했다는 것이다.

남북관계가 언제 돌변할지 모르는 상황에서 남측과 북측의 국민이 따로 만나 거래관계를 갖는 것은 매우 위험하고 거래비용이 큰 방법이다. 차라리 남북정부가 합의한 법과 제도하에서 안전하게 거래하는 것이 훨씬 효율적이다. 책임규칙만이 가능하고 재산권규칙은 폐기되는 상황인 것이다. 이런 상황에서 둘 중 어느 규칙을 채택하느냐는 문제가 되지 않는다. 대신 책임규칙과 재산권규칙을 누가 어떻게 정교하게 배합하고 현실화시키느냐가 문제이다.

한강하구유역²⁴⁷⁾과 서해5도 해역에 있어 공통된 관심은 보존과 이용인데 이용은 크게 항행과 어로로 구분된다. 보존은 재산권규칙보다 책임규칙이 가장 적극적으로 작동하는 영역이며 항행은 몇 개 안되는 항행회사에 대한 재산권규칙의 배합이 요구되는 영역이며, 어로는 재산권규칙이 가장 많이 적용되는 영역이라 할 수 있다.

보존이 국가정책의존도가 큰 것은 사실이나 지역민들의 높은 환경의식과 적극적 실천의 협조가 없으면 성공하기 힘들다. 항행은 선적 공간을, 어로는 면적 공간을 대상으로 하기에 항행이 어로에 비해 비교적 규칙을 합의하기에 쉬운 영역이다.

그러나 한강하구어업권, 즉 하천법상 하천사용권은 법에 의한 새로운 권리의 창출이 요구된다. 사전동의에 의한 재산권규칙을 적용할 수도 있고 사후배상에 의한 책임규칙을 적용할 수도 있다. 전자의 경우 남북어선간의 협약과 규칙의 제정에 의해, 후자의 경우 남북정부의 배상책임과 법적관할권에 의해 성립된다. 당장은 각 정부책임하에 공동행정관리위원회를 꾸리는 것이 1차적 합의사항이 될 것이다.

그러나 이 단계는 평화구역에서 모든 관할권을 행사할 수 있는 상황이 아니라 남북정부로부터 행정권만을 위임받은 상황이기에 사법권이나 입법권의 부재로 발생하는 치명적인 제약이 존재한다.

3) 연합단계 행정권의 한계

공유재관리단 해도 경제에 국한된 의제이다. 그러나 경제활동자체가 사람의 활동이기에 활동의 증가와 함께 부수적인 의제가 발생·발전하지 않을 수 없다.

개성공단은 북측영토에서 남측이 행정권을 위임받아 관리하는 지역이었다. 개성공단에서 범법자가 발생했

246) Elinor Ostrom, *Governing the Commons*, (Cambridge University Press, 1990)/윤홍근·안도경 역, 『공유의 비극을 넘어』, (RH Korea, 2010), pp.49-52참조. 한국도 꽤 상세한 규정들이 마련되어 있다. 예로 분쟁조정을 위해 해수부훈령으로 「동서해역별 어업조정위원회설치 및 운영 등에 관한 규정」이 있다. 위원회에 어민대표가 참여하지만 공무원, 전문가, 당사자 중 일부로서만 비중을 갖는다.

247) 「메콩협약」등에서는 하천(watercourse)대신 유역(basin)이란 개념을 채택하고 있다. 그리고 하천의 정의도 일정한 물길을 형성하여 보통 같은 종착점으로 흐르는 물리적 관계에 의해 구성된 지표수와 지하수로 이루어진 유수의 계통이라고 한다. 즉 지표수와 지하수를 별개의 것이 아닌 하나의 통합된 것으로 이해하는 것이다. 이로서 담수관리에 있어 전체적·복합적 접근방식을 취하고 있는 것이다. 이준표, 「국제공유하천으로서의 메콩강에 관한 법적 고찰-메콩협약과 UNWC의 비교를 중심으로」, 『東南亞研究』Vol.26 No.3, (한국외국어대학교 동남아연구소 2017), p.110

을 때 북측이 할 수 있는 조치는 경고, 벌금부과, 임시체포이며 최종적으로는 추방하는 것이다. ‘유엔사’가 행정권을 주장하며 관리하는 대성동도 그 점에서는 공통적이다. 물론 북은 북측법률에 의해 남북합의서 관할 밖에서 처벌 할 수 있다. ‘유엔사’는 법적지위가 없기에 추방, 즉 거주·체류권의 배제이외에 방법이 없다.

이처럼 행정권만을 위임받은 상태에서의 관리는 한계에 직면한다. 개성공단이 북측정부만 행정권을 위임한 구역이라면 평화구역은 남북정부가 모두 행정권을 위임한 구역이란 점에서 차이가 난다. 남북연합단계에서는 양 정부의 행정권위임만이 예상되므로 행정권을 위임받은 남북공동관리위원회의 사법권행사가 제약된다. 따라서 이 단계에서는 범죄발생이 최소화되도록 예방하는 것이 무엇보다 관건이라 할 수 있다.

따라서 공유지관리이론은 다시 중요해진다. 평화구역에 출입·체류·거주하는 남북민간인들의 신뢰를 발전시키고 그에 기초한 합리적 규칙을 만들 수 있다. 예를들면 남북어민에게 양 정부가 조업규칙제정권을 부여하고 자발적으로 규칙을 집행하도록 하여 규칙위반을 예방할 수 있다. 남북연합단계에서 남북민간관리위원회의 성공이야말로 관건적이라 할 수 있다. 오스트롬이 제시한 공유지관리이론은 그 장점에도 불구하고 행정권위임이란 한계 내에서의 재량이므로 행정권영역을 넘어서는 사법의 문제가 발생했을 때에 답을 찾기 어렵다는 난점이 있다.

평화구역 남북공동관리위원회가 위임받은 행정권내에서 법질서유지를 강화하려면 다음과 같은 제도적 대안을 준비해야 할 것이다. 다음은 개성공단관리과정에서 이효원교수에 의해 제시된 대안²⁴⁸⁾을 평화구역의 상황에 응용한 것이다.

첫째, 법질서유지권한을 남북공동관리위원회에 부여하는 것이다. 관리위원회가 평화구역에서 발생하는 법질서행위를 통일적으로 규율할 수 있도록 ‘법질서유지대’를 조직하여 운영하도록 해야 할 것이다. 아직 수사권·기소권을 가진 경찰이나 검찰을 설립할 수는 없기에 행정권의 범위 안에서 준사법기관을 합의하는 것이 최선이다. 단지 무질서행위를 제압하고 1차적 사실관계를 조사하여 그에 상응하는 경고나 벌금부과 정도의 처분을 할 수 있다. 형사사법권행사를 위해서는 남측 또는 북측당국으로 법질서위반자를 추방하거나 인계하는 것이 조치의 최선이다.

둘째, 관리위원회산하의 ‘법질서유지대’가 아닌 별도의 독립된 ‘법질서유지대’를 양 정부의 위임으로 신설할 수 있을 것이다. 이는 권한을 위임하는 양 정부로서는 큰 결단이다. 남북공동관리위원장은 남측의 통일부장관과 북측의 조평통위원장이 될 가능성이 많은데 ‘법질서유지대’를 그에 상응하는 위상으로 구성해야 할 것이기 때문이다. 그렇게 되면 관리위원회와 ‘법질서유지대’ 두 개의 권력기관이 공존·경쟁하는 셈이 된다. 그래도 상호견제기능의 측면에선 장점이 있다. 관리위원회처럼 ‘법질서유지대’도 ‘민간법질서유지대’가 자체규칙을 제정하고 자율감시하도록 운영능력을 갖추어 나가는 것이 성패의 관건이 될 것이다.

셋째, ‘법질서유지대’가 법질서위반행위를 규율하는 규칙을 마련함에 있어서는 ‘민간법질서유지대’의 자체 규칙제정범위를 넓혀갈 수 있도록 ‘법질서유지대장’이 권한을 위임하는 것과 더불어 평화구역내 다른 법령체계와 정합성을 유지하도록 해야한다. 즉, 인적으로는 평화구역에 출입·체류·거주하는 모든 사람에게 적용되도록 하고, 장소적으로는 관리위원회의 행정권한이 미치는 평화구역에 국한되도록 하는 한편, 시간적으로는 질서유지권을 규율하는 규정이 발효되는 시점부터 적용되도록 하여야 할 것이다.

넷째, ‘법질서유지대’는 법질서위반행위에 대하여 최종적인 처분권을 행사할 수는 없으므로 법질서위반행위가 경고·벌칙금 등 행정질서벌에 해당하는 경우에는 관리위원회가 최종적으로 처분하여야 할 것이다. 이에 반하여, 무질서행위가 행정질서벌의 단계를 넘어서 형사사법권의 대상이 되는 경우에는 이북주민은 북한당국으로 인도하고, 한국주민은 이남으로 추방하는 것이 적정하다고 판단된다.

다섯째, ‘법질서유지대’와 관리위원회가 법질서위반행위에 대하여 구체적인 처리절차를 마련할 필요가 있

248) 이효원, 「개성공단의 법질서 확보방안」, 『저스티스』No.124, (한국법학원 2011), p.375 참조

다. 적법절차의 원리를 준수함으로써 그 처리의 객관성과 공정성을 담보할 수 있도록 해야하며 법질서위반행위를 일정한 기준에 따라 유형화하여 그 처리절차를 제시하여야 할 것이다.

여섯째, ‘법질서유지대’의 질서유지원칙은 처벌이 아닌 예방에 있으므로 남북주민이 지켜야 할 법질서 준수사항을 유형화하여, 이를 교육하고 내면화하도록 하는 것이 필요하다.

남북연합단계에서 평화구역은 남북헌법과 법률의 위임에 의해서만 존재하는 긴 체제이다. 처음엔 제3의 긴 체제로 나타나는 평화구역이 남북의 헌법체제를 가능하게 하는 척도와 기준으로 전환될 수 있다. 마치 두 상품의 교환을 가능하게 하는 공통척도로서의 노동이 제3자로서 발견되지만, 결국 두 상품의 가치교환을 가능하게 하는 원천이 노동이었음을 깨닫게 되는 것과 같다.²⁴⁹⁾

켈젠으로 대표되는 법실증주의의 입장에서면 조례는 명령에 근거해야 하고, 명령은 법률에 근거해야하며, 법률은 헌법에 근거해야 한다.²⁵⁰⁾ 법체계 밖에서 법은 어떤 정당성도 합법성도 찾을 수 없다.

지금까지 필자는 법실증주의에 최대한 충실하며 유엔헌장과 헌법과 법률을 분석해왔다. 그러나 헌법을 만들어야 하는 역사적 순간이 왔을 때 법실증주의는 힘을 잃는다. 헌법을 만들기 위해 헌법에 근거해야한다는 동어반복의 논리에 빠지고 말기 때문이다. 헌법을 제정하는 주체는 헌법밖에 있는 주권인민이다. 주권인민이 새로운 통일헌법을 어떻게 만드는가가 해명되어야 한다. 그렇지 않으면 평화구역에서 봉착하게 되는 모순의 해결방법을 잃게 된다.

(2) 평화구역 남북공동 입법권의 수립

남북정부의 행정권위임에 의해서만 운영되는 평화구역은 사법권수립의 요구에 직면하게 되고 이는 관할권을 사법에까지 확대할 수밖에 없는 상황에 봉착함을 보았다.

지금까지 연방에 대한 공식은 대체로 외교와 국방의 통합이다. 국방통합의 경우 국군과 인민군이 공동의 적을 설정하고 공동의 교리와 작전계획에 따라 군사연습을 하며 지휘의 통일을 이루는 연방군이 되어야 한다. 그리고 연방대통령이 지방군인 인민군이나 국군의 관할권을 연방군으로 변경하도록 명령했을 때 연방군에 편입되어 지휘를 받아야한다.

이것이 이루어진 뒤 평화구역에 대해서 통일헌법과 법률이 적용되도록 할 것인가? 반대로 평화구역에서 작은 연방을 실험하고 통일헌법을 만들 수 있는 공통의 법규범을 발전시켜나가며 그러한 상호신뢰와 자신감으로 큰 연방을 성립시킬 것인가?

만약 후자의 길을 택한다면 행정권만 위임된 평화구역의 관할권을 헌법이 없는 상태에서 사법과 입법으로 확대시킬 수 있는가가 고민되어야 한다. 법실증주의는 양 정부의 헌법조약에 의해 통일헌법이 창설되는 것을 전제하지 않으면 어떤 법률과 규칙도 효력을 갖지 못하는 약점이 있다. 그렇기에 사소한 규칙에서 행정명령으로, 명령에서 법률로, 법률에서 헌법으로 발전하는 과정은 자연법론을 적용하는 것이 현실적이다. 자연법론 중에서도 법 실체보다 법 과정론에 주목한 풀러의 견해를 먼저 검토해 보자.

1) 자연법론의 장점

궁극적인 목적에 대한 인식이 없더라도 바람직한 목표만으로 수단을 결정하는 것은 가능하다. 또 수단에 대한 고려가 목적을 명확히 하는 데 이바지하기도 한다. 목적과 수단은 상호작용하기 때문이다.²⁵¹⁾

낯선 부엌에서 갑작스럽게 음식을 만들어야 하는 요리사를 상상해보자. 요리사가 아주 맛있는 음식을 만들

249) 칼 마르크스, 김수행 역, 『자본론』1(상), (서울, 비봉, 1999 개역11쇄), p.46

250) 켈젠은 근본규범을 의무부과적인 것으로 공식화한다. “... 근본규범은 ... 다음과 같이 공식화되어야 한다. 즉, 강제적인 행위들은 역사상 최초의 헌법과 그 헌법에 따라 창설된 규범들이 규정하는 조건들과 방식대로 수행되어야만 한다. 간략하게 말하자면, 헌법이 규정하는 대로 행하여야만 한다” H. Kelsen, *The Pure Theory of Law*, 2nd ed. (Berkeley: 1967), pp.200-201참조

251) 강태경, 「론 L. 풀러의 유노믹스」, 『법철학연구』20(1), (2017), p.73

려고 할 때, 최상의 맛이 어떤 것인지 고민하기보다는 대강 이러저러한 맛과 모양을 가진 음식을 상상하면서 현재 있는 재료와 조리도구를 확인할 것이다. 그렇게 가용한 재료와 도구의 범위가 정해진다면 요리사가 처음 상상했던 음식의 맛과 모양은 더욱 명확해질 것이다. 이 단계에서 비로소 요리사는 더욱 명확해진 맛과 모양을 염두에 두고 필요한 재료와 조리도구를 선택하게 된다.²⁵²⁾ 수단과 목적의 상호작용적 관계를 적용해 본다면 비록 궁극적 근본규범인 헌법이 없어도 상황에 맞는 법질서를 만들어 갈 수 있다.

관습법, 계약법이 그런 경우에 해당한다. 풀리에 의하면 관습은 특정한 행위의 반복인데, 의무감과 결합한 관습은 관습법이 된다.²⁵³⁾

또한 계약법은 ‘계약 그 자체에 의해 존재하게 된 법’이다. 즉 계약에 의해 당사자 간에 형성된 권리·의무 관계를 의미한다.²⁵⁴⁾ 이처럼 ‘법’이라는 개념에는 국가법뿐만 아니라 조합, 클럽, 교회, 대학 등에서 발견되는 ‘법과 유사한(law-like)’구조와 기능을 가지는 체계들이 포함된다. 중세에 교회법이 국법과 국제법의 발전에 결정적인 영향을 미친 사례가 있다.

우리가 이러한 개념을 수용한다면 비록 남북정부에 의해 행정권만 위임받은 평화구역에서도 법과 유사한 법체계를 만드는 것이 가능하다. 이같은 점에서 평화구역남북관리위원회의 다양한 분과와 조직에서 만들어지는 규범은 향후 연방헌법을 만드는 중요한 법규범의 토대가 될 수 있을 것이다. 법의 본질을 강제, 특히 국가권력에 의한 강제규범으로 규정하면 도덕은 비강제규범이란 점에서 구분된다. 그러나 법과정의 상호작용론을 적용하면 법-도덕, 강제-비강제로 양분되는 구별의 문제가 아니라 강제와 비강제사이의 정도의 문제로 유연화, 단계화시킬 수 있는 장점이 있다.

그러나 풀리의 자연법철학의 장점을 수용하더라도 여전히 풀리에겐 결정적인 논리적 허점이 존재한다. 그가 말한 의무와 계약에 대해 살펴보자.

첫째, 행복감·만족감이 자의에 기반한 감정이라면, 의무감·책임감은 자유에 기반한 감정이다. 자의가 외부 요인의 지배를 받는다면, 자유는 자기지배적 보편성이다. 외부요인의 지배를 받는 자의가 유한하다면, 자기지배의 자유는 무한하다. 의무감은 자유의 현상형태이다. 같은 의무라도 도덕차원에서는 양심으로 나타난다.²⁵⁵⁾ 국법이라 하더라도 양심에까지 그 힘을 미칠 수는 없다. 따라서 풀리의 주장처럼 도덕은 법을 떠받치는 중요한 기반이지만 그렇다고 해서 도덕이 곧 법은 아니다.

둘째, 계약에 의해 구현되는 쌍방의 동일의지는 단순한 공통의지일 뿐 보편의지는 아니다. 자유주의철학자 제레미 머피(Jeremy Murphy)는 수영장에 빠진 남의 아이를 구할 의무에 대해 수영장관리인이라면 입장료를 받았기에 계약관계가 성립되어 의무가 있지만, 같은 입장객이라면 계약관계가 없으므로 구할 의무가 없다고 한다.²⁵⁶⁾

우물에 빠지기 직전에 있는 아이를 구하려는 맹자의 측은지심은 사람이면 누구나 느끼는 보편적 의무감의 발현으로 해석된다. 거의 같은 상황에 대한 설명에서 머피와 맹자의 철학은 확연히 갈라진다. 머피의 계약주의가 자의에 의한 공통의지라면, 맹자의 측은지심은 자유에 의한 보편의지라고 할 수 있다.

헤겔도 국가설립에 대한 계약주의적 설명에 반대한다. 인간은 태어날 때부터 국가의 공민에 속해있으므로 국가로부터 자신을 분리하는 것은 개인의 자의로서는 불가능하다. 국가의 일원이 된다는 것은 국가를 이탈한다는가에 대한 허가를 주는 것도 국가이다. 그러므로 국가는 자의에 의한 계약으로 성립될 수 없다

252) 강태경, 「론 L. 풀리의 유노믹스」, 『법철학연구』20(1), (2017), p.74

253) 참고로 대법원은 관습법에 관하여 “관습법이란 사회의 거듭된 관행으로 생성한 사회생활규범이 사회의 법적 확신과 인식에 의하여 법적 규범으로 승인·강행되기에 이른 것을 말하고, 그러한 관습법은 바로 법원(法源)으로서 법령과 같은 효력을 가져 법령에 저촉되지 아니하는 한 법칙으로서의 효력이 있는 것인바, 사회의 거듭된 관행으로 생성한 어떤 사회생활규범이 법적 규범으로 승인되기에 이르렀다고 하기 위하여는 그 사회생활규범은 헌법을 최상위 규범으로 하는 전체 법질서에 반하지 아니하는 것으로서 정당성과 합리성이 있다고 인정될 수 있는 것이어야 [한다.]”라고 한다(대법원 2003.7.24. 선고 2001다 48781, 전원합의체 판결).

254) 강태경, 「론 L. 풀리의 유노믹스」, 『법철학연구』20(1), (2017), p.79

255) 헤겔은 양심(Gewissen)을 확신(Gewissheit)과 관련시켜 사용하고 있다.

256) 이승환, 「21세기가 당면한 문제들과 ‘덕스러운 자유주의’의 모색」, (코리아컨텐츠스 23차 콜로키움 2007.6.7) 참조

는 것이다.²⁵⁷⁾ 만약 국가를 전복하고 새로운 국가를 세우기로 계약한 두 당사자가 있다면 이들의 계약은 국법질서가 유지되는 한 성립무효가 되거나 불법이 될 것이다.

따라서 풀러의 법과정론은 법실증주의의 경직성을 유연하고 풍부하게 만들지만 법률과 헌법을 통해 그 관할권의 공간이 확보되지 않으면 한계에 이른다.

2) 사례: 유럽연합에서 유럽연방으로

유럽연합은 회원국가간 경제협약의 수준으로 출발했다. 그러나 갈수록 경제문제에서 보다 민감한 정치 문제로 의제가 확대되어왔다. 급기야 군사외교협력을 명문화하고 제도화한 유럽안보방위정책(ESDP)이 수립됨으로서 유럽통합군창설까지 합의됐다. 유럽통합군의 목표는 미국주도의 나토에서 벗어나는 것이다.

1993년 유럽연합 설립초기 하버마스는 유럽통합을 시장통합으로 간주하는데 반대하고 유럽연합의 “정치화”를 주장하면서 유럽헌법의 채택을 강력하게 주장하였다.²⁵⁸⁾

이에 유럽연방회의론자인 전 독일연방헌법재판소 재판관 그림(D. Grimm)은 연방국가로 나아가는 것에 대해 비판했다.²⁵⁹⁾ 즉 유럽사회는 아직 시민들의 의지형성이 이루어지는 미디어와 시민적 연합 내지 시민운동의 흐름이 충분히 형성되어 있지 않으며, 이러한 전제조건들은 단순히 창조될 수 있는 성격의 것이 아니라는 것이다.²⁶⁰⁾ 하버마스는 바로 그렇기 때문에 유럽헌법을 통해 유럽시민들 간의 민주적 의사소통을 가능케 하는 정치적 제도를 마련하여 이를 통한 유럽시민사회, 유럽공론장, 유럽의 공통된 정치문화의 형성을 촉진해야 한다고 주장했다.²⁶¹⁾

그림이 자전거 폐달을 제대로 밟을 때까지는 핸들조정은 배우지 말자는 것이라면 하버마스는 폐달도 핸들도 동시에 배워야 한다는 것이다. 비록 둘 다 서툴러서 계속 넘어지더라도 같이 배워야 한다는 것으로 비유할 수 있다. 유럽연합은 영국처럼 후퇴하는 길 대신 연방으로 나아가는 길을 택하고 있다. 국가연합은 연방으로 발전하며, 발전하지 않으면 정체하는 게 아니라 퇴보할 가능성이 높다.

그림이 예견했듯이 회원국확대에 대한 기존 회원국시민들의 불만고조, 브렉시트 등 유럽연합은 연방은커녕 연합도 유지하기 힘들 것 같은 위기를 겪고 있다. 그럼에도 유럽연합은 하버마스의 길을 가고 있다. 결국 2004년 유럽헌법조약이 체결되었다. 2005년 프랑스와 네덜란드국민투표에서 유럽헌법안이 부결되었지만 대부분의 회원국들은 찬성했다.²⁶²⁾ 유럽연합은 낮은 단계지만 유럽연방의 문턱에 진입했다고 볼 수 있다.

유럽연합은 회원국정부들뿐만 아니라 유럽시민들의 자발적 협력을 이끌어내야 할 필요성이 제기되었다. 이른바 ‘정당성 위기’는 유럽연합의 정체성문제를 시급한 현안으로 만든 것이다. 이같은 상황에 대한 답으로 제시된 것 중의 하나가 ‘헌정적 애국주의’²⁶³⁾이다. 하버마스에 따르면 새로운 유럽정체성은 기존의 민족정체성 대신 공통으로 제도를 만들면서 구현된 보편적인 규범에 대한 동일시를 통해 획득되어야 한다고 주장한다. 헌정적 애국주의를 한마디로 집약한다면 그것은 유럽헌법에 대한 “합리적인 충성심”이다.²⁶⁴⁾ 하버마스의 애국심에 대한 정의는 해젤에서 찾아진다. 해젤에 의하면 애국심은,

257) 해젤, 이동춘 역, 『법의 철학』(전편), (서울: 박영사, 1983 중판), p.195

258) J. Habermas, "Toward a Cosmopolitan Europe", *Journal of Democracy* 14(4), 2003, pp.95-96

259) J. Habermas, "Remarks on Dieter Grimm's 'Does Europe Need a Constitution?'" *European Law Journal*, Vol.1, No.3, (1995) p.304.; 정채연, 「유럽사회의 정치적 통합에서 유럽헌법의 의미」, 『성균관법학』26(2), (2014), p.37

260) D. Grimm, "Does Europe Need a Constitution?," *European Law Journal*, Vol.1, No.3, (1995), p.294.; 정채연, 「유럽사회의 정치적 통합에서 유럽헌법의 의미」, 『성균관법학』26(2), (2014), p.37

261) J. Habermas, "Remarks on Dieter Grimm's 'Does Europe Need a Constitution?'" *European Law Journal*, Vol.1, No.3, (1995) p.307.; 정채연, 「유럽사회의 정치적 통합에서 유럽헌법의 의미」, 『성균관법학』26(2), (2014), p.38

262) 김준석, 「유럽정체성의 규범적 기초: 하버마스의 헌정적 애국주의를 중심으로」, 『국제지역연구』18(4), (2009.12), p.98

263) Jan Werner Müller, *Constitutional Patriotism* (Princeton: Princeton University Press, 2007), p.47

264) J. Habermas, "The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship", *The Inclusion of Others: Studies in Political Philosophy*, (Cambridge: MIT Press, 1998), pp.117-120; 김준석, 「유럽정체성의 규범적 기초: 하버마스의 헌정적 애국주의를 중심으로」, 『국제지역연구』18(4), (2009.12), p.109

‘합리적인 국가제도에서 생기는 것이며, 제도에 따른 행위에 의해 실증되는 것이다. 또한 나의 이익이 국가의 이익과 목적 안에 포함되어 있다고 하는 의식이다. 이때 바로 국가는 곧 나에게 있어서 하등 타자가 아닌 것이 되고, 나는 이 의식을 가짐으로써 자유로 되는 것이다.’²⁶⁵⁾

헤겔의 애국심은 헌법으로 건국된 국가를 전제하고 있지만 맹목적 헌신이 아니라 합리적 제도에서 근거를 찾고 있다. 하버마스는 헤겔의 순서를 뒤집어, 합리적 제도와 제도적 실천을 통해 헌법과 연방에 도달하는 길을 제시하고 있는 것이다.

최고관할권인 헌법적 주권을 만드는 주체는 헌법제정주체인 주권인민들이다. 주권인민들이 헌법을 만드는 과정은 도식적으로 보면 풀러의 자연법론과 켈젠의 법실증주의가 통합되는 과정이다. 경로가 어떻든 유럽 시민들의 자유와 정체성의 표현이 될 헌정적 애국심과, 유럽헌법·유럽연방 사이에는 불가분의 관계가 있다.

3) 낮은 단계 연방과 작은 연방

평화구역관할권과 관련하여 연합단계에서 연방단계로 어떻게 발전할 수 있는지 살펴보자.

남북연합단계에서 평화구역의 인구증가는 출입·체류·거주형태로 발전한다. 시민의 출입과 체류는 일시적·단기적이기에 양측 정부의 행정권위임 만으로도 관리에 큰 부담이 발생하지 않는다. 그러나 거주가 시작되면 전혀 다른 차원으로 접어든다. 평화구역의 시민은 어민으로서는 어업법에 의해서 규율되지만, 주민으로서는 지방자치법의 규정을 받고, 학부모로서는 교육법의 규정을 받고, 유권자로서는 선거법의 규정을 받는 등, 전인적 인간으로서의 모든 권리와 의무를 행사하게 된다. 선정된 의제만을 논의하는 게 아니라 무차별적으로 발생하는 생활문제를 논의·조정해야 한다. 생활하는 사람이란 이처럼 거대한 의미를 갖는다. 이타심으로 무장된 사람만이 아니라 이기심으로만 단련된 사람도 있고, 정견이 없는 사람만이 아니라 격심한 정치편향을 가진 사람도 있고, 체제전복목적을 가진 사람과 맹목적충성심을 가진 사람도 있다. 아무리 최선을 가정해도 남북은 체제가 다르기에 이로 인한 긴장이 결정적인 순간마다 작동할 것을 예상해야 할 것이다. 평화구역주민사이의 합의와 조정의 의해 만들어진 규칙들도 양 정부측의 입장변화에 따라 한순간에 흔들릴 수 있다. 남북연합단계에서 민간의 자율성이 극대화되고 책임규칙과 재산권규칙이 조화롭게 운영된다 해도 남북이 가진 근본적인 균열은 위기를 불러올 것이다. 따라서 평화구역은 남북의 최상만이 아니라 최악도 포함하고 있는 공동체일 것을 가정하는 것이 현실에 가까울 것이다. 남북전체가 미리 겪을 일을 평화구역은 겪을 것이다.

유로화는 유럽연합의 위력을 세계에 보여줬지만 그리스 등 빈국의 부가 독일 등 부국으로 이전되는 유럽연합내 내부식민지 구조를 만들었고 결국 그리스재정위기를 촉발시켰다. 독일이 그리스를 도와야하는 것이 당위임에도, 또 돕고 싶었다 해도, 국가라는 벽에 막혀 한계에 봉착하고 만다. 그럼에도 그리스가 구제금융에서 탈출할 수 있었던 것은 유럽연합의 연방적 대응이 있었기에 가능했다.

평화구역공동관할권의 성패가 남북연합이 남북연방으로 갈수 있는지 그 운명을 가늠하는 시금석이 될 것이다. 양측 정부의 영향력이 엄존하는 상태에서 주민들의 자치가 차츰 성공하도록 해야 할 것이다. 공론장에서의 소통과 설득과 합리적제도의 마련이 내부갈등을 해결하는 경험으로 축적됨으로서 새로운 정체성이 마련되도록 해야 할 것이다.

남북연합단계, 위임된 행정권의 범위 내에서도 평화구역남북관리위원회는 앞서 예상해본 것처럼 공동관할권의 상당한 확대를 이룰 수 있다. 평화구역주민들은 평화구역 밖에서 존재하는 양측 국민과 똑같은 권리를 요구할 수밖에 없다. 선거권도 없던 대성동 주민들은 ‘유엔사’ 통제하에서도 비무장지대 밖에 사는 국민들과 같은 수준의 요구를 하며 권리를 확장시켜왔다. 남북이 평등하게 공동행정권을 수립한 평화구역에

265) 헤겔, 이도훈 역, 『법의 철학』(후편), (서울: 박영사, 1979 초판), p.161

서의 권리주장은 더욱 폭발적일 것이다. 필연적으로 행정·사법·입법으로 이어지는 관할권의 확대가 요구될 것이다. 양 정부로부터의 입법권위임은 연방으로 들어서는 핵심이다. 입법권의 위임을 위해서는 헌법 개정이라는 입헌적결정이 필요하다.²⁶⁶⁾ 예산도 본질적으로는 법률적 성격을 갖기에²⁶⁷⁾ 입법권 위임의 범위에 포함된다. 그러면 평화구역의 재정권 확대에 유리할 것이다.²⁶⁸⁾

남북연합단계에서의 평화구역 남북공동관리위원회장은 남측의 통일부장관과 북측의 조평통위원장이 될 것이다. 그러나 남북연방단계의 입구에 들어서면 평화구역은 남북헌법에 의해 평화특별자치도로 자립성을 갖출 가능성이 높다. 남측은 제주특별자치도가 있고 북측도 신의주특별행정구가 있다. 제주와 신의주 모두 정부가 입법권을 위임하는 것으로 구상되었다.

평화특별자치도에는 남북공동의회에 입법권이 부여되고 양 정부의 장관대신 한 명의 도지사를 선출해야 할 것이다. 도지사는 주민들의 직접선거로 뽑거나 남북의 장관이 1년씩 돌아가며 수행하는 방식으로 할 수도 있을 것이다. 어떤 경우든 평화특별자치도의 자립성이 제고될 것이다. 헌법제정, 외교, 국방 등을 제외한 고도의 관할권이 평화특별자치도에 위임됨으로서 평화구역내 시민사회, 공론장의 마련, 공통된 정치문화, 합리적 제도에 대한 신뢰에 기반한 충성심이 만들어지도록 해야 할 것이다. 이러한 과정을 통해 남북의 연방준비는 높은 단계로 진입할 것이다.

헌법학에서 기본권과 국가기관, 기본권과 지방자치단체의 관계는 기본권이 목적이고 국가기관과 지방자치단체는 기본권의 보호와 실현을 위한 수단으로서 기능한다고 이해되고 있다.²⁶⁹⁾ 이 원리를 평화구역에 적용하면 평화특별자치도는 남북도민들의 기본권의 보호와 실현을 위한 수단으로서 위치를 갖고 있다고 이해될 것이다.

마키아벨리로부터 몽테스키외에게 있어서 정치이상은 큰 공화국(Great Republic)²⁷⁰⁾의 건설이었다. 당시 공화국과 연방은 구분되지 않는 개념이었다. 남북통일국가 역시 큰 연방임에는 틀림없다. 6.15선언에서 남북은 낮은 단계의 연방이란 개념에 합의했다. 큰 연방으로 가는 초기단계에 낮은 단계의 연방이 있고 낮은 단계 연방에 작은 연방을 포함시킨다면 우리는 평화구역에서 큰 연방을 준비하는 작은 연방을 실험할 수 있을 것이다. 작은 연방에서의 경험과 양 정부차원의 결단이 상호작용하며 우리는 궁극적으로 통일헌법조약안을 마련할 수 있을 것이다. 통일헌법을 만들기 위한 통일제헌의회, 통일제헌의회를 만들기 위한 통일제헌의원선거, 의원선거를 위한 선거관리위원회 설립, 선관위원을 뽑기 위한 절차 등을 남북정부 당국과 국민들이 단번에 합의할 수는 없을 것이다. 또 그렇게 합의해서도 안될 것이다. 유럽연합의 회원국들은 민족적, 역사적, 문화적 다양성에도 불구하고 같은 체제를 가지고 있지만, 우리는 같은 민족임에도 다른 체제를 가지고 있다. 남도 북도 오랜 시간 준비해왔지만 한 번도 가보지 않은 길이다. 비무장지대의 평화지대, 한강하구 공용수역, 서해평화구역은 '유엔사' 관할권을 우리 힘으로 전환하고 북과 자주적으로 만나 평화와 통일, 연합과 연방으로 그 관할권을 확대 완성해 가야할 곳이다. 그리하여 평화구역은 우리가 꼭 가보고 싶었고, 꼭 가야할 길을 가장 먼저 이끌어 줄 마중물이 될 것이다.

266) 홍완식, 「제주특별자치도에 연방제수준의 자치권을 부여하는 헌법개정방안」, 『一鑑法學』No.38, (건국대학교법학연구소 2017), p.483

267) 황도수, 「예산의 법적성질-예산법률주의의 논의에 대하여」, 『一鑑法學』No.32, (건국대학교법학연구소 2015), p.519

268) 홍완식, 「제주특별자치도에 연방제수준의 자치권을 부여하는 헌법개정방안」, 『一鑑法學』No.38, (건국대학교법학연구소 2017), p.489

269) 정재항 외, “지방자치의 헌법적 보장-지방자치와 입법권의 한계” 헌법재판연구 제17권, 헌법재판소, 2006, 354쪽.; 홍완식, 「제주특별자치도에 연방제수준의 자치권을 부여하는 헌법개정방안」, 『一鑑法學』No.38, (건국대학교법학연구소 2017), p.490

270) '내가 이전에 확장을 위한 체제정비와 현상유지를 위한 체제정비의 차이를 논했을 때 말한바와 같이(제1권제6장), 공화국이 그 좁은 경제안에 멈추어 있으면서 자유를 누리기란 불가능하다. 왜냐하면 그 공화국이 다른 국가들을 괴롭히지 않더라도 괴롭힘을 당하게 마련이며, 이처럼 괴롭힘을 당하는데서 평창에 대한 욕구와 필요가 생겨나기 때문이다. 만약 공화국외부에 적이 없다면, 위대한 국가들에서 늘 필연적으로 일어나게 마련이듯, 국내에서 적을 발견하게 된다.' *Discourses on Livy*, pp. 173-174.; 『로마사 논고』, pp.347-348.

※ 참고문헌

(국문)

- KDB 미래전략연구소. (2020a). 『2020 북한의 산업 I』, 서울: KDB산업은행.
- KDB 미래전략연구소. (2020b). 『2020 북한의 산업 II』, 서울: KDB산업은행.
- KDB 미래전략연구소. (2020c). 『2020 북한의 산업 III』, 서울: KDB산업은행.
- 가브리엘 포페스쿠. (2018). 『국가-경제-질서: 21세기 경제의 비판적 이해』, 푸른길.
- 강대석·남정호. (2003). “서해연안 접경지역 남북한 협력관리 방안 연구”, 『기본연구 2003-02』, 한국해양수산개발원.
- 강성현·이해정. (2021). “북한의 UN 지속가능발전목표 자발적국별리뷰(VNR) 분석과 시사점”, 『경제주평』, 현대경제연구원.
- 강승호. (2011). 『인천 강화 교동평화산업단지 기본구상에 관한 연구』, 인천발전연구원.
- 강원대학교 통일강원연구원. (2015). “광복 70년·분단 70년: DMZ에서 새로운 평화를 모색하다”, (공동학술회의 자료집).
- 개성공단기업협회 편. (2000). 『남북경협편람』, 서울특별시.
- 경기도. (2021). 『경기도 남북교류협력사업을 위한 대북제재면제 실무 매뉴얼』, 경기: 경기도청.
- 경기도의회. (2020). 『남북교류협력 실효성 증진을 위한 평가 체계 개발 연구: 경기도 남북교류협력사업을 중심으로』, 경기도의회.
- 국가정보원 편. (2020). 『조선민주주의인민공화국 건설감독법』, 서울: 국가정보원.
- 국방부 대북정책관실. (2018). 『‘판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서’ 해설자료』, 국방부.
- 국토지리정보원. (2016). 『한국지명유래집: 북한편』, 서울: 진한엠앤비.
- 국토통일원. (1985). 『북한의 분야별 대남제의 일람』, 국토통일원.
- 기윤환. (2011). “인천시 지역고유의 문화자산을 활용한 지역밀착형 도시재생방안 연구”, 『IDI 연구보고서 2011-25』, 인천발전연구원.
- 김경원 외. (2015). 『북한의 산업: 2015』, 서울: KDB 산업은행.
- 김동성 외. (2018). 『남북평화협력시대 경기도 남북교류협력 기본구상과 전략 연구』, 경기: 경기연구원.
- 김동성·이성룡. (2018). 『한강하구의 복원과 활용: 경기도의 주요 과제』, 경기: 경기연구원.
- 김민환. (2014). “경계의 섬과 포격전의 기억-단절과 이동의 변증법과 대만 금문도(金門島)의 냉전 및 탈냉전”, 『사회와 역사』, 104: 45-76.
- 김민환·정영신 옮김. (2020). 『냉전의 섬, 전선의 금문도』, Michael, Szonyi. 2020. “Cold War Island Quemoy on the Front Line”, 서울: 진인진.
- 김범수·조동호. (2013). 『DMZ설치 60주년 특별기획연구: 강원도 남북교류협력의 새로운 모델-DMZ 패키지 전략』, 강원: 강원연구원.
- 김상빈·이원호. (2014). “변경지역인구의 이론적 모델과 연구동향”, 『한국경제지리학회지』, 7(2): 117-136.
- 김수한 외. (2018). 『한강하구 인천권역 평화기반 조성 방향과 과제』, 인천: 인천연구원.
- 김수한. (2020). “양안 접경 진면에서 남북접경 인천의 미래를 찾다”, 『인천투데이』, <<http://www.incheontoday.com/news/articleView.html?idxno=201204>> (7월 20일).
- 김수한. (2022). “탈냉전기 대만 진면다오의 평화지향 명소화 과정 연구”, 『한중사회과학연구』, 20(1): 33-60.
- 김수한·전유정. (2017). 『강화 지역자산을 활용한 통일기반 조성사업 기초 조사 연구』, 인천: 인천발전연구원.
- 김용현 외. (2021). 『2020 북한 동향과 분석』, 통일부.
- 김윤실·김형민. (2014). “중국의 일국양제 통일방안이 한반도에 주는 시사점”, 『인문과학연구논총』, 39.
- 김의영. (2014). 『거버넌스의 정치학: 한국정치의 새로운 패러다임 모색』, 서울: 명인문화사.
- 김일기·김인태. (2021). “북한의 「개정 당규약」 분석과 시사점”, 『INSS 전략보고』, 127. 서울: 국가안보전략연구원.
- 김일한. (2016). 『중무장지대의 비무장 민간인들-강원도 민통선 마을』, 동국대 북한학연구소 DMZ 평화센터.
- 김일한. (2021). “선군에서 인민으로, 국가정상화전략 평가와 전망”, 『북한 김정은 정권 10년 평가와 전망』, (경남대 국동문제연구소 국제학술회의 발제문).
- 김정우. (2016). “‘라진-하산’ 프로젝트 사실상 중단”, 『VOA』, <<https://www.voakorea.com/a/3226120.html>>(검색일: 2021.9.12.).

- 김진경. (2014). 『심천·홍콩과 인천·개성의 전략적 역할 비교 연구』, 인천발전연구원.
- 김창수 외. (2019). 『남북 평화협력시대 평화도시 인천 비전 및 전략연구』, 인천: 인천연구원.
- 김호흥. (2021). “북한의 코로나19 대응: 최근 움직임과 국경 개방 가능성”, 『이슈브리프』 통권 250호, 통일연구원.
- 나용우·홍석훈·박은주. (2019). 『지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향』, KINU 정책연구시리즈 18-04.
- 남근우 외. (2020). 『인천시의 북한도시 협력방안 기본구상: 황해남도·강령군·남포시를 중심으로』, 인천: 인천연구원.
- 남근우. (2021). 『2021년 인천광역시 평화·통일인식 조사: 시민과 중·고교생을 중심으로』, 인천시 황해평화포럼.
- 남북교류협력지원협회 편. (2018). 『대북제재 참고 자료집 4.0』, 남북교류협력지원회·Kosti.
- 남북협력실 편. (2021). “KITA 남북경협리포트, 2021년 상반기 북한의 대중국 무역동향과 시사점,” 『KITA Inter-Korean Trade Report』, 2. 서울: 한국무역협회 남북협력실.
- 대외경제정책. (2019). “조선민주주의인민공화국 경제개발구 설명회”, 중국 연변대학 〈한반도 포럼〉 발표 자료.
- 대외경제정책연구원. (2013). 『강화교동 평화산업단지 조성 추진방안 연구』, 대외경제정책연구원.
- 문인철 외. (2019). 『한강하구, 남북협력의 새 공간으로 부상 서울시도 평화적 공동이용에 참여 필요』, 서울: 서울연구원.
- 박동휘. (2018). “한반도 북부 부동향을 확보하라!…中·러, 나진港 진출 '속도전'”, 『한국경제』, (9월 12일).
- 박민규·왕봉·강명구. (2015). “중국 선전 경제특구 성공에 있어 ‘연결도시’로서 홍콩의 역할”, 『대한국토계획학회지』, 50(1): 57-72.
- 박병환. (2018). “[신문로] 판문점 선언과 남·북·러 삼각협력”, 『내일신문』, (5월 18일).
- 박상연. (2018). “중국과 러시아의 나진항 부두사용권 협상전략 비교”, 신범식 편, 『북중러 접경지대와 동북아 소지역 협력』, 서울: 도서출판 이조.
- 박서화. (2021). “북한 헌법상 집단주의 원칙: 국민의 권리와 의무의 기초”, 『서울법학』, 29(1): 111-146.
- 박성준. (2013). “남북한 수산협력 연구-북한의 협력동기 변화를 중심으로”, 『고려대학교 박사학위 논문』.
- 박영택·김정완. (2017). “접경지역학의 학문적 정체성과 전략적 지향성”, 『접경지역통일연구』, 1(1): 173-201.
- 박인권. (2021). “지역재생을 위한 지역공동체 주도 지역발전전략의 규범적 모형: SAGE 전략”, 『한국지역개발학회지』, 24(4): 1-25.
- 박재민·성종상. (2012). “산업유산 개념의 변천과 그 함의에 관한 연구”, 『건축역사연구』, 21(1): 65-81.
- 박찬숙. (2021). 『지방정부 남북교류협력 활성화 방안』, (2021 황해평화포럼 토론회).
- 박희준. (2021). “중국 원조와 불법 수입으로 북한 기름값 안정세”, 『글로벌이코노믹』, <https://cmobile.g-enews.com/view.php?ud=202102121010387974c5557f8da8_1&ssk=2017011301560109486_1&md=20210212103303_S>(검색일: 2021.8.9).
- 서보혁 외. (2020). “평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양 협력을 중심으로”, 『KINU 연구』, 서울: 통일연구원.
- 서보혁. (2021). “접경과 평화: DMZ에서 상상하는 양질의 평화”, 대전대학교 DMZ연구원 편, 『DMZ 평화와 접경협력』, 서울: 한누리미디어.
- 서울특별시. (2020). 『서울시 남북교류협력 20년: 화합의 길, 평화의 꿈』.
- 손기웅 외. (2009). 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안 1: 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구』, 서울: 통일연구원.
- 손기웅 외. (2009). 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안 2: 접경지역 평화적 이용을 위한 기존 제안 검토』, 서울: 통일연구원.
- 송승석·이정희. (2015). 『동남아화교와 동북아화교 마주보기』, 서울: 학교방.
- 신범식 외. (2018). 『북중러 접경지대를 둘러싼 소지역주의 전략과 초국경 이동』, 서울: 이조출판사.
- 신종호 외. (2019). 『한반도 평화변영의 비전과 전략』, 세종: 경제·인문사회연구회.
- 신혜정. (2021). 『도시 정체성 재정립을 위한 지역자산 활용 방안에 대한 연구』, 영남대학교.
- 심완섭 외. (2015). “북한 공식매체를 통해 본 산업정책 및 주요 산업·기업 변화 실태”, 『산업연구원 정책자료』 2015-260, 세종: 산업연구원.
- 아키텍츠, N.-A. (2014). “진면 항구 여객 서비스 센터”, 서울: 현대건축사.
- 안병민. (2010). “중국의 창지투개발계획에 있어서의 북·중간 교통망 현대화사업 현황 분석 및 향후 과제”, 『수은북한경제』, 가을호.
- 안치영·장정아. (2017). “국경을 넘나드는 교역과 혼인: 중국 윈난 소수민족 촌락 사례를 중심으로”, 『중앙사론』, 46:

625-655.

- 양문수. (2018). “신남북경협 시대의 개막: 전망과 과제”, 『미래성장연구』, 4(1): 97-106.
- 연합뉴스. (2018). “한강하구 공동이용수역”, 『연합뉴스』, (11월 05일), <<https://www.yna.co.kr/view/GYH20181105000300044>>.
- 연합뉴스. (2021). “북한 ‘시·군 발전법’ 공개.. ‘목표·계획 어김없이 수행해야’”, 『연합뉴스』, (11월 17일), <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20211116119700504>>.
- 오준방. (2019). 『진먼도(金門島)의 탈냉전과 정체성의 딜레마』, 서울: 서울대학교 대학원.
- 우승하 외. (2014). “두루미가 자는 민북마을 이길리”, 『강원민속문화의 해 민속조사보고서』, 국립민속 박물관.
- 윤재영. 2019. “북한 전력산업 현황 및 남북한 전력협력 방안”, 『KDB북한개발』, 21호.
- 이규창. (2021). “한강하구 공동이용수역의 평화적 이용에 관한 법적 쟁점 연구”, 『통일과 법률』, 47(47): 3-47.
- 이규철·신지후·이세진. (2018). 『건축자산 조사 및 관리체계 개선 연구』, 건축도시공간연구소.
- 이미디어(Emedia). (2021). “한강 장항습지 민·관·군 합동 정화활동 실시”, <<http://ecomedia.co.kr/news/newsview.php?ncode=179593198655295>>(검색일: 2021. 12. 8).
- 이상신. (2021). 『남북접경지역 교류협력 발전방안 2』, 서울: 통일연구원.
- 이상신·강태호 외. (2021). 『남북접경지역 교류협력 발전방안 1』, 서울: 통일연구원.
- 이석기 외. (2014). 『북한의 기업』, 세종: 산업연구원.
- 이성용 외. (2019). 『한강하구 남북공동수역 평화적 활용을 위한 연구』, 경기도.
- 이영민·이용균 외 옮김. (2018). 『국가·경제·질서』, Gabriel, Popescu. “Bordering and Ordering the Twenty-first Century”, 서울: 푸른길.
- 이왕건·박태선·박정은·류태희·이유리. (2011). 『지역자산 활용형 도시재생 전략에 관한 연구』, 국토연구원.
- 이장희. (2001). “서해5도의 국제법적 쟁점과 그 대응방안: 한강하구구역, 서해5도 그리고 북방한계선을 중심으로”, 『외법논집』, 10: 31-59.
- 이정훈 외. (2019). “한반도 경제권의 중핵 서해경제공동특구 구상”, 『이슈&진단』, 경기: 경기연구원.
- 이정훈 외. (2020). “남북통합 신성장엔진 한반도 메가리전”, 『이슈&진단』, 경기: 경기연구원.
- 이정훈·조진현. (2019). 『트윈시티모델에 기반한 남북한 접경지역 분석과 발전 전망』, 경기: 경기연구원.
- 이정화·조형진. (2022). “남쿠릴열도/북방4도를 둘러싼 러일의 영토분쟁과 어업협력”, 『인문사회과학연구』, 23(1): 131-170.
- 이종석. (2017). 『북한 중국 국경: 역사와 현장』, 세종: 세종연구소.
- 이지순. (2021). “북한의 심청전”, KBS WORLD RADIA. <http://rki.kbs.co.kr/service/contents_view.htm?lang=k&menu_cate=northkorea&id=&board_seq=406881&page=1&board_code=>.
- 이해정 외. (2018) “북한의 경제개발구와 ‘통일경제특구’ 구상의 연계 가능성”, 『경제주평』, 18-34. 서울: 현대경제연구원.
- 이현주 외. (2020). 『중국의 초국경 경제협력구 조성협력 및 활용방안 연구』, 대외경제정책연구원.
- 이현태 외. (2019). 『남·북·중 경제협력 방안 연구』, 대외경제정책연구원.
- 이화승·홍성화. (2012). 『전쟁과 교류의 역사-타이완과 중국 동남부』, 서울: 동북아역사재단.
- 인천광역시. (2015). “인천광역시 남북 교류협력 현황 및 활성화 방안”, 통일준비위원회 정책연구용역 결과보고서.
- 인천광역시. (2020). 『평화도시 인천 남북교류 평화백서』, 인천광역시.
- 인천광역시. (2021). 『민선7기 인천광역시장 공약실천계획서』, 인천광역시.
- 인천광역시의회. (2019). “인천남북교류협력사업 과제개발 연구회”, (의정활동자료).
- 인천대학교 사회과학연구원. (2015). “인천광역시 남북 교류협력 현황 및 활성화 방안”, (통일준비위원회 정책연구용역 결과보고서).
- 임병진. (2021). “북중 접경지역 현황 및 정책적 함의”, (인천대학교 중국학술원 세미나 발표자료).
- 임종서. (2021). “한강하구 습지의 과거와 현재”, 『한강하구 평화, 생명, 공영의 물길』, 서울: 푸른길.
- 임종식·구갑우. (2019). “미국의 세컨더리 보이콧 금융제재의 의도와 실행전략: 방코델타아시아 사례의 제재 효과와 메커니즘”, 『통일정책연구』, 28(1): 229-251.
- 장보웨이(江柏煒). (2016). “누구의 전쟁사인가,” 박명규·백지은 편, 『양안에서 통일과 평화를 생각하다』, 서울: 진인진.
- 장보웨이(江柏煒). (2018). “평화와 화해: 진먼과 마쭈의 전쟁지역 역사 및 문화경관 보존이 지니는 핵심 가치”, 『황해

- 문화』, 2018 가을호: 309-337.
- 장윤정. (2008). 『홍콩, 대만, 중국의 상호 접경지역 협력사례 연구』, 인천: 인천발전연구원.
- 장정아. (2002). “대륙과 다른 홍콩 만들기”, 『현대중국연구』, 4(1): 81-116.
- 장정아. (2003). “‘홍콩인’ 정체성의 정치: 반환 후 본토자녀의 거류권 분쟁을 중심으로”, (서울대학교 인류학과 박사 학위논문).
- 장혜원. (2021). “전기차 배터리 핵심원료 흑연도 부족...가격 천정부지”, 『아주경제』, (12월 16일), <<https://www.ajunews.com/view/20211216180918574#PL2>>
- 저우양산(周陽山). (2016). “소삼통에서 신삼통으로: 진먼 사람이 경험한 ‘소삼통’ 이야기”, 박명규·백지운 편, 『양안에서 통일과 평화를 생각하다』, 서울: 진인진.
- 전원근. (2016). “냉전 경관의 비교준거, 연평도와 백령도: 1970년대 서해5도의 요새화와 개발을 중심으로”, 정근식·김민환 편, 『냉전의 섬, 금문도의 재탄생』, 서울: 진인진.
- 정근식. (2016). 『냉전의 섬 금문도의 재탄생』, 서울: 진인진.
- 정근식. (2018). 『냉전·분단 경관과 평화: 군사분계선 표지판과 철책을 중심으로』, 서울: 황해문화.
- 정근식·오준방. (2016). “동아시아에서의 탈냉전과 전장 관광의 지속가능성”, 『아시아리뷰』, 6(1): 251-292.
- 정근식·이영성. (2019). “분경과 냉전경관”, 『환경논총』, 64: 111-118.
- 정민정. (2020). “최근 미국의 대북제재 법령 동향과 시사점”, 『외국입법 동향과 분석』, 서울: 국회입법조사처.
- 정우진. (2019). “북한의 광물자원산업 실태와 남북협력 방안”, 『한국자원공학회지』, 56(2): 204-211.
- 정인수 외. (2014). “에너지 저장용 탄소복합재의 개발 동향 및 시장 전망”, 『탄소복합소재 지식연구회 정보분석보고서』.
- 정태욱. (2020). “한강하구의 공동이용: 정전협정과 유엔사의 관할권”, 『민주법학』 74: 39-73.
- 조선록색위업연구개발협회. (2017). 『강령국제록색시범구에 대한 소개』.
- 조선의 오늘, 서부지역 해주지구. <<https://dprktoday.com/tourist/88>>(검색일: 2021.9.12).
- 주현진. (2012). “北 나진항 中 러 쟁탈전... 포스코도 ‘사용권’”, 『서울신문』, (9월 12일).
- 중앙일보. (2021). “새벽 불빛 동등.. 코로나가 풀어준 중 ‘꽃게도둑’ 1만 6800척”, 『중앙일보』, (09월 17일), <<http://s://www.joongang.co.kr/article/25008050#home>>
- 진희권 외. (2020). 『한강하구 해양문화자원 기초조사』, 부산: 한국해양수산개발원.
- 차명철. (2018). 『조선민주주의인민공화국 주요경제시대들』, 조선민주주의인민공화국 외국문출판사.
- 최종문 외. (2020). 『국제기준에서 바라본 북한 광물자원 평가와 개발환경』, 씨아이알.
- 최지현 외. (2019). 『한반도 평화 체제 수립 대비 접경수역 연구』, 부산: 한국해양수산개발원.
- 통일부 편. (2020). 『북한 기관별 인명록』, 서울: 통일부.
- 한강유역환경청. (2008). 『한강하구 생태계의 효율적 보전방안 수립 연구』, 한강유역환경청.
- 한국은행 강원본부. (2016). 『차터시티의 주요 특징과 시사점』, 강원 금융경제포커스, 제2016-14호.
- 한국해양수산개발원. (2020). 『어항분야 남북협력 방안 연구』, 세종: 해양수산부.
- 한동욱 외. (2021). 『2020 한강하구 습지보호지역 생태계 모니터링 결과보고서』, 하남: 환경부 한강유역환경청.
- 해양수산부. (2007). “‘군사벨트’를 ‘경제벨트’로 왜 해주인가?’, 『대한민국 정책브리핑』, <<https://www.korea.kr/newspolicyNewsView.do?newsId=148638162>>.
- 현상백·박민숙·박진희·조고운·김부용. (2018). 『중국 공급측 구조개혁 평가와 시사점』, 대외경제정책연구원 연구보고서.
- 홍승표·김유훈. (2021). “개성공단에서의 협력 거버넌스: 개성공업지구관리위원회의 정착과 남북협력의 구조화 과정을 중심으로”, 『한국지역지리학회지』, 27(2): 215-229.
- 황해평화포럼. (2021). 『2021황해평화포럼: 인천 접경수역의 평화지대 모색과 인천의 역할(발표자료집)』, 황해평화포럼.

(주요 북한 매체)

『메아리』.

『조선중앙통신』.

『로동신문』.

(영문)

Arrighi, Giovanni. (2010). *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times*, New York: Verso.

Bernard, David. (2021). "Intervention Report: Charter Cities", *Rethink Priorities*, <<https://rethinkpriorities.org/publications/intervention-report-charter-cities>>.

Brauer, J and Anderton, C. H. (2020). "Conflict and Peace Economics: Retrospective and Prospective Reflections on Concepts, Theories, and Data", *Defense and Peace Economics*, 81(4): 1-22.

Buchanan, Ian. (2018). *A Dictionary of Critical Theory*, UK: Oxford University Press.

Caruso, R. (2010). "On the Nature of Peace Economics", *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 16(2): 1-13.

Chiu, Stephen W.K. (ed.), (1997). *City-States in the Global Economy: Industrial Restructuring in Hong Kong and Singapore*. Boulder: Westview Press.

Gallusser, W.A. (1994). *Political Boundaries and Coexistence*, *Proceedings of the IGU-Symposium Basle/Switzerland*, 24-27. Berne: Peter Land.

GTI. (2010). *Northeast Asia Economic Outlook*, Greater Tumen Initiative.

Hataley, T. and Leuprecht, C. (2018). *Determinants of Cross-Border Cooperation*. *Journal of Borderlands Studies*, 33(3): 317-328.

Kraetke, S. (1998). *Regional Integration or Fragmentation? The German-Polish Border Region in a New Europe*. *Regional Studies*, 33(7): 631-641.

Kraetke, S. (1999). *Problems of Cross-Border Regional Integration: the case of the German-Polish Border Area*. *European Urban and Regional Studies*, 5(3): 249-262.

Lezzi, Maria. (1994). *Competition-Cooperation: A Creative Interplay of Border Regions in Economic Development Planning and Transborder Institutions*, in Gallusser, W.A.(ed), *Political Boundaries and Coexistence*, *Proceedings of the IGU-Symposium Basle/Switzerland*, 322-332. Berne: Peter Land.

Lösch, August. (1943). *The Economics of Location*(translated by Woglom. W.H.), New Haven: Yale University Press.

Luk, Bernard. (1994). *Hong Kong's International Presence, The Other Hong Kong Report 1994*. HK: The Chinese University of Hong Kong.

Martínez, Oscar. (1994). *The Dynamics of Border Interaction*, in Schofield, D.H.(ed), *Global Boundaries*. *World Boundaries*, 1: 1-15.

Park, Jaeyoon, et al. (2020). *Illuminating dark fishing fleets in North Korea*. *Science advances*, 6(30): eabb1197.

Perrier, Benjamin. (2020). "The 'Frontier' According to Paul de La Pradelle", *Borders in Globalization Review*, 2(1): 130-134.

Peterson, J. H. (2014). *Building a Peace Economy? Liberal Peacebuilding and the Development-Security Industry*. Manchester: Manchester University Press.

Prescott, J. R. (1987). *Political Frontiers and Boundaries*. London: Routledge.

Szonyi, Michael. (2011). "金門在前線1949年以來地域政治、兩岸關係和地方社會". 『福建省金馬歷史回顧與展望學術研討會論文集』, 1-14.

Thomas, Nicholas. (1999). *Democracy Denied: Identity, Civil Society and Illiberal Democracy in Hong Kong*. Aldershot: Ashgate.

U.S.Geological Survey. (2019). Mineral Commodity Summaries 2019, U.S. Geological Survey, 200.
<<https://doi.org/10.3133/70202434>>

Vaughan-Williams, Nick. (2009). Border Politics: The Limits of Sovereign Power. Edinburgh University Press.

Yahuda, Michael. (1996). Hong Kong: China's Challenge, London: Routledge.

(일문)

村上友章. (2020). 「國境の町とナショナリズム: 日ソ間の昆布採取協定と高崎達之助」, 『國際政治』第170號: 93-108.

根室市水産經濟部水産振興課 編. (2021). 『令和二年度版 水産ねむろ』, 根室市.

(중문)

江柏煒. (2007). “誰的戰爭歷史?: 金門戰史館的民族歷史vs.民間社會的集體記憶”, 『民俗曲藝』, 156: 85-155.

交通運輸部. (2021). 『交通運輸大事記(1949—2019)』, 人民出版社.

歐華綜覽. (2021). “退休在香港: 移居大灣區”, <<http://www.chineseineurope.com/retirement/hkretirement/hkretire5>>(검색일: 2021.9.13.).

譚剛·張玉閣等. (2009). 『港深都會: 從理念到行動』, 中國經濟出版社.

大公報. (2021). “福建向金門供水過程”, 『大公報』, <<http://www.takungpao.com/news/232110/2021/0416/575091.html>>(검색일: 2021.8.11.).

劉戈. (2006). “促進中朝兩國邊境貿易水路運輸發展”, 『水運管理』, 28(5).

瀏覽數. (2020). “全國兩會上廈金大橋傳新進展! 全國政協委員: 盡早開工.” <http://news.xmhouse.com/bd/202005/t20200522_702228.htm>.

林怡廷. (2019a). “【無聲之戰1】金門之變: 誰讓反共前線, 變中國統戰關鍵跳板?”, 『天下雜誌』, <<https://www.cw.com.tw/article/5096627>>(검색일: 2021.8.7).

林怡廷. (2019b). “【無聲之戰2】一國兩制, 金門先試? 反共堡壘如何變親中第一線”, 『天下雜誌』, <<https://www.cw.com.tw/article/5096628>>(검색일: 2021.8.9).

博聞社. (2016). “揭祕中朝友誼輸油管道: 決定朝鮮金正恩政權的真正命門”, 『博聞社』, <https://bowenpress.com/news/bowen_144810.html>(검색일: 2021.8.9).

方俊明. (2019). “大灣區通關探討「單一窗口」建供港澳鮮貨「綠色通道」”, 『新浪網』, <https://k.sina.com.cn/article_2001851851_7751d5cb02000fbui.html>.

範世平. (2004). “大陸開放民眾赴金馬地區旅遊之影響”, 『展望與探索』, 2(11): 12-16.

徐黎麗. (2020). 『中國陸地邊境口岸行(一)中朝邊境口岸行』, 人民出版社.

徐黎麗·徐黎麗·李姝睿 (2020). 「大一統」天下觀對中國邊疆治理的影響

申華. (2019). “中國網絡防火牆強大 成港澳青年大灣區發展的障礙”, <<https://www.voachinese.com/a/GBA-And-Internet-Firewall-20190520/4924510.html>>.

熱話. (2021). “16項惠港措施便利港人買樓、通關、銀行開戶 教育、醫療方面各有保障”, 『經濟一週』, <<https://www.edigest.hk/%E7%86%B1%E8%A9%B1/%E5%88%B0-%E5%A4%A7%E7%81%A3%E5%8D%80-%E7%94%9F%E6%B4%B-%E5%89%8D%E5%BF%85%E7%9C%8B-16%E9%A0%85%E6%83%A0%E6%B8%AF-%E6%8E%AA%E6%96%BD-%E4%BE%BF%E5%88%A9-%E6%B8%AF%E4%BA%BA-%E8%B2%B7%E6%A8%93-204233/>>.

壹車志. (2019). “什麼是中港車牌? 港珠澳大橋兩地車牌如何辦理最便捷?”, 『新聞通訊』, <<http://www.yichezhi.com/13973/>>.

張多馬. (2004). 『臺灣推動兩岸「小三通」之研究』, (國立政治大學外交學系碩士論文).

中國新聞網. (2010). “中朝邊境槍擊事件背後: 灰色民間貿易存在多年”, 『中國新聞網』, <<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2010/06-17/2346992.shtml>>.

衆新聞. (2019). “大灣區規劃研跨境運送病人食衛局:便利在粵港人前線醫生: 影響全港醫院”, 『衆新聞』, <<https://url.kr/he-smjf>>.

眾新聞. (2021). “深圳推18項措施·便利港澳居民在當地發展”, 『頭條日報』, <<https://www.hkcnews.com/article/39852/>>.

- 陳建民. (2017). “金廈「小三通」交流的發展與觀察”, 『展望與探索』, 15(12): 111-117.
- 陳政錄. (2020). “金廈大橋陸方準備就緒 年後看蔡、習兩岸政策走向”, 『ET today』, <<https://www.ettoday.net/news/20200124/1628885.htm>>.
- 湯惠芸. (2021). “民調：60%港人不願到大灣區工作或生活 學者指制度文化差異是主因”, <<https://www.voachinese.com/a/hk-survey-nearly-60-not-willing-to-work-or-live-in-greater-bay-area-20210429/5871683.html>>.
- 彭琤琳. (2020). “公司納稅15萬元即可申請 放寬申請港澳台皆受惠”, 『HK01』, <<https://url.kr/3etbar>>.
- 廈門網. (2019). “重磅！廈金大橋已形成初步方案，擬從島內連接翔安新機場到金門!”. <<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1647489603240645113&wfr=spider&for=pc>>.
- 黃雲娜. (2018). “港深合作新常态：取消通關？地鐵直通？”, 『HK01』, <<https://url.kr/o1nmrk>>.

(인터넷)

- e-나라지표. <<https://www.index.go.kr/main.do>>.
- 강원평화특별자치도 홈페이지. <<https://gwpeace.gwd.go.kr/peace>>.
- 강화군청 홈페이지. <<https://www.ganghwa.go.kr/>>.
- 구글지도. <<https://www.google.co.kr/maps>>.
- 국토정보플랫폼. 『북한지도』, <<http://map.ngii.go.kr/ms/map/NlipMap.do>>.
- 기상청 날씨누리. <<https://www.weather.go.kr/w/index.do>>.
- 대한민국시도지사협의회. <<https://www.gaok.or.kr/gaok/main/main.do>>.
- 북한지역정보넷. <<http://www.cybernk.net/home/Default.aspx>>.
- 중국해관총서. <<http://www.customs.gov.cn>>.
- 타이완 진먼현 재무통계처(主計處). <<https://kmasd.kinmen.gov.tw/Default.aspx>>.
- 통계청 북한통계포털. <<https://kosis.kr/bukhan/>>.
- 통일부. <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/>>.
- 한국교통연구원. <<https://www.koti.re.kr/index.do>>.
- Kinmen National Park Homepage. <<http://www.kmnp.gov.tw/>>.
- OpenStreetMap. <[OpenStreetMaphttps://www.openstreetmap.org](https://www.openstreetmap.org)>.
- TianHou Temple Homepage. <<http://www.qzthg.com/>>.
- Wikimedia Commons. <[Wikimedia Commonshttps://commons.wikimedia.org](https://commons.wikimedia.org)>.

연구책임자

조형진 인천대학교 중국학술원 부원장

연구진

(가나다순)

김효은 대전대 DMZ연구원 객원교수

서보혁 통일연구원 연구위원

안치영 인천대학교 중국학술원 원장

이정희 인천대학교 중국학술원 교수

이현태 인천대학교 중어중국학과 교수

이호진 인천문화재단

장정아 인천대학교 중국·화교문화연구소 소장

정민섭 인천문화재단

홍승표 서울대학교 지리학과 박사과정

市 자문단

(가나다순)

김동성 경기연구원 균형발전본부장

김지영 국립통일교육원 교수

남근우 인천연구원 연구위원

이해정 현대경제연구원 통일경제센터장

자문 및 원고 보완

(가나다순)

구자선 인천대 중국학술원 상임연구원

서두현 전 통일부 개성공단남북공동위원회 사무처장

신원우 한양대 중국문제연구소 연구원

신지연 인천대 중국학술원 상임연구원

오준방 타이완 국립진먼대학교 평화연구센터 연구원

윤인주 한국해양수산개발원 연구위원

이시우 사진가

이재준 제주평화연구원 연구위원

이현주 국토연구원 연구위원

장희경 독일 University of Duisburg-Essen 강사

정주영 인천대 중국학술원 상임연구원

진희권 한국해양수산개발원 전문연구원

한반도 접경평화 선도를 위한
서해평화협력지대 조성 전략 수립 연구

발행일 2022년 4월 1일

발 행 인천광역시
주소_21554 인천광역시 남동구 정각로 29

인 쇄 다인아트

ISBN 979-11-87854-57-9 (03000)

비매품