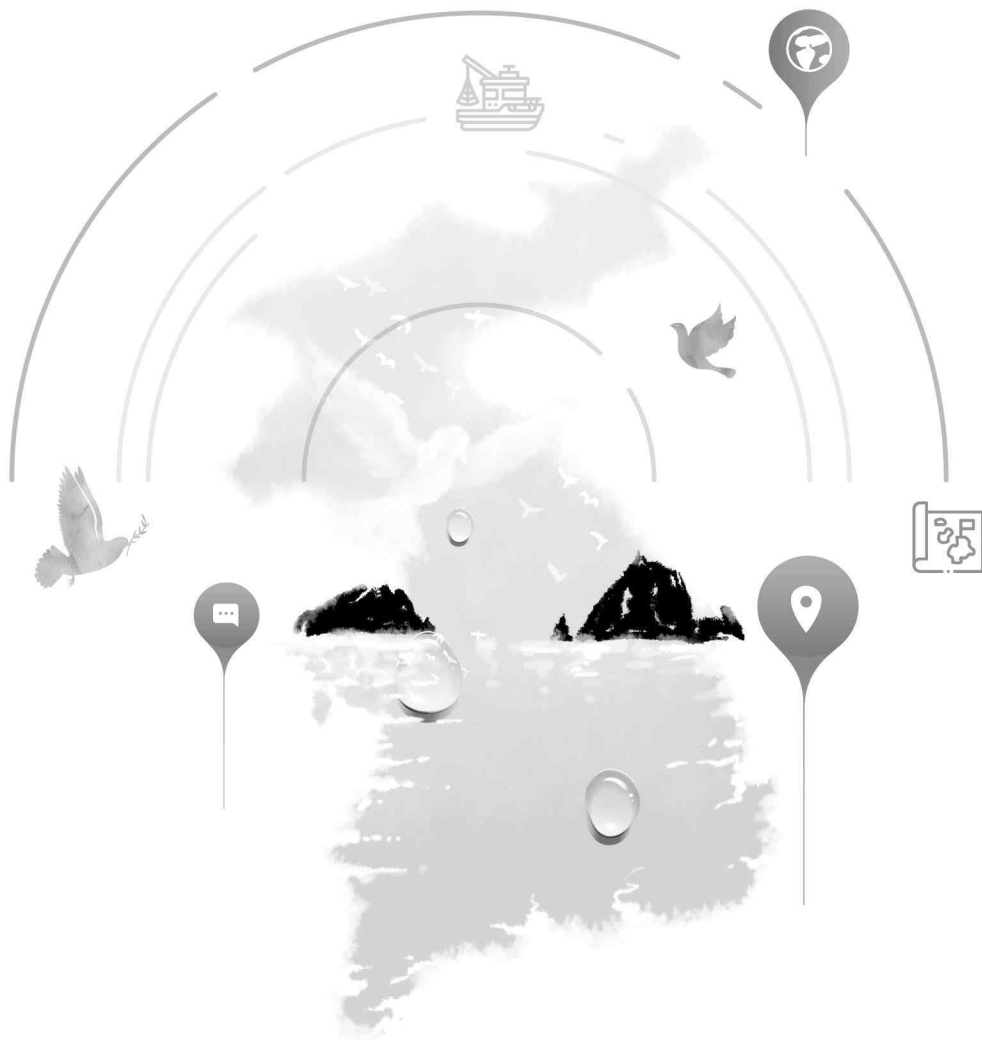


남북 공동어로구역 설정을 위한 법적 고찰 연구

요약본

2020. 11



인하대학교 산학협력단

남북 공동어로구역 설정을 위한
법적 고찰 연구

제출문

인천광역시장 귀하



본 보고서를 「남북 공동어로구역 설정을 위한 법적 고찰 연구」의
최종성과품으로 제출합니다.

2020. 11.

인하대학교 산학협력단장



I. 주요 현황 조사 및 분석

1. 서해 북방한계선(NLL) 주변 수역에 대한 법적 현황	3
1) 문제점	3
(1) 남북 문제	3
(2) 국내 주민 통제	3
(3) 중국 어선 '불법 조업'의 문제	4
2) 관련 법규	4
(1) 국제해양법 및 관련 국내 법령	4
(2) 정전협정	4
(3) 주요 국내 법령	5
(4) UN제재	7
2. NLL 및 공동어로구역의 법적 성격	8
1) NLL 및 서해5도 수역의 법적 성격	8
(1) 남한의 관할권 규정	8
(2) 북한의 관할권 규정	11
(3) 정전협정	13
(4) NLL의 유래와 성격	16
(5) 서해 접경수역 남북 분쟁	21
2) 공동어로구역의 법적 의미	22
(1) 남북 서해5도 수역 분쟁 해결	22
(2) 중국 어선 불법조업 차단	22

3. 서해5도 수역의 어족 및 생태자원	26
1) 어장의 구분	26
2) 어족 현황	27
3) 수산업 가구 현황 및 어업허가 현황	29
4) 갯벌 현황	31
5) 해양생태 현황	31
6) 중국어선 조업현황	33
4. 공동어로구역 유사 외국 사례	34
1) 홍해 평화공원	34
2) 중국 베트남간 경계 및 어업협정(공동어로구역)	37
3) 남-북 사이프러스 해상경계 구획	40
4) 아일랜드와 북아일랜드 간 초국경 해양공간계획	42
5) 시사점	45
5. 최근 NLL 및 공동어로구역 관련 동향	46
1) 노무현 정부의 ‘10.4 공동선언’	46
2) 문재인 정부의 ‘판문점 선언’	47

II. 공동어로구역 설정 및 운영을 위한 기본 방안 및 전략

1. 기본 방안 및 전략	51
1) 기본 개념과 방안 : 전쟁과 불모의 수역에서 평화와 풍요의 수역으로	51
(1) 평화 수역	51
(2) 통항 자유	51
(3) 공동 해양 조사	51
2) 공동어로구역 설정 전략 : 점진적 단계적 접근	53

(1) 중국 불법 조업 공동 대응	53
(2) 시범사업 구역 설정	54
(3) 공동어로구역	55
3) 공동생태보호구역의 도모	57
4) 남북 수산 경험 모델 창출	58
2. 남북 해양 경계설정	59
1) 국내 지방자치단체 경계획정	59
(1) 지방자치단체의 관할구역과 공유수면	59
(2) 공유수면에 대한 지방자치단체의 관할구역 경계	60
(3) 해상 경계선 획정과 판단 기준	62
(4) 해상경계 결정원칙과 판례의 기준	67
2) 국제해양법의 해양경계 획정	68
(1) 일반 원칙	68
(2) 예외적 방식	69
(3) ‘관련사정’의 검토	69
(4) 공간적 접근 방식	69
(5) 시사점	70
3) 서해5도 수역 남북 해양 경계	72
(1) 해상경계선 획정에 필요한 준비사항	72
(2) 획정 권한과 주체	72
(3) 시사점	73
4) 서해5도 수역에서 일응의 남북해양경계	73
3. 서해5도 수역 법제 개편	75
1) 서해5도 평화기본법(가칭) 제정	75
(1) 입법의 필요성	75

(2) 서해5도 평화기본법(가칭) 가이드라인	76
2) 규제 법령 해제	80
(1) 조업 통제 관련	80
(2) 항행 통제 관련	83
(3) 어선안전조업법 관련	83
3) 지원 법령의 변화	86
4. 공동어로구역 등 남북 협력에 대한 제약 요소	87
1) 우리 정부의 5.24조치	87
2) 대북 유엔 제재	87
(1) 개관	88
(2) 공동어로구역 설정과 UN대북제재와의 저촉가능성에 대한 검토	89
(3) UN 대북제재 안보리 결의 면제조항 적용가능성	90
(4) 대북제재 관련 향후 추진 방향	96
(5) 소결	97

Ⅲ. 인천시의 역할 및 정책 사업

1. 공동어로구역(평화수역) 설정을 위한 정책제안	101
1) 통합행정 거버넌스	101
(1) 목적	101
(2) 추진방안	101
(3) 주요업무	101
(4) 서해5도 평화협력청 설치(가칭)	101
2) 민관협력 거버넌스	102
(1) (가칭) 서해5도 평화특별위원회 설치 및 운영	102
(2) 타기관 사례	102

3) 서해5도 공동어로구역 설정과 국내법제의 개편	103
(1) 공동어로구역 조사연구	103
(2) 공동어로구역의 확정	104
(3) 서해5도 평화기본법(가칭) 가이드라인	105
4) 서해5도 공동어로구역 설정의 국제법적 문제와 개선방안	106
(1) 해양경계 확정의 일반 원칙과 고려사항	106
(2) 인도적 예외조항을 활용한 공동어로구역의 설정방안 검토	107
(3) 대북제재 관련 국제법적 향후 추진 방향	108
 2. 중앙 정부의 추진 상황에 따른 정책	110
1) 서해5도 관련 조례의 제·개정을 통한 정책추진	110
(1) 주체	110
(2) 해당 정책	110
(3) 법령 근거	111
(4) 구체적인 정책	111
(5) 단계별	112
2) 서해5도 종합발전계획 평가 및 개선방안	112
(1) 주체	112
(2) 해당 정책	112
(3) 법령 등 근거	112
(4) 구체적인 정책	113
(5) 단계별	113
3) 남북교류협력에 관한 법률과 관련한 정책 추진	113
(1) 주체	113
(2) 해당 정책	114
(3) 법령 근거	114
(4) 구체적인 정책	114

(5) 단계별	114
4) 접경지역 지원 특별법에 기초한 정책과 법안의 개정방안	114
(1) 주체	114
(2) 해당 정책	115
(3) 법령 근거	115
(4) 구체적인 정책	116
(5) 단계별	116
5) 서해평화협력청 설치 협조	117
(1) 주체	117
(2) 해당 정책	117
(3) 법령 근거	117
(4) 구체적인 정책	117
(5) 단계별 추진전략	118
 3. 인천시 서해5도 주민 요구 사항 처리 등	119
1) 주체	119
2) 해당정책	119
3) 법령 근거	119
4) 구체적인 정책 추진	119
5) 단계별 추진전략	123
 4. 서해5도 수역 남북 협력과 인천시의 로드맵	124

그림 목 차

〈그림 1〉 국제해양법 상 해양 관할권	8
〈그림 2〉 확장된 어장	27
〈그림 3〉 서해5도 중국어선출몰 현황 및 조업방식	33
〈그림 4〉 연평도 서북단 300M 인근 중국어선 어구설치	33
〈그림 5〉 홍해해양평화공원-아카바(Aqaba) 해양공원과 에일랏(Eilat) 산호보호구역 ..	36
〈그림 6〉 중국-베트남 공동어업구역	40
〈그림 7〉 사이프러스 남북 및 주변 국가들 사이의 해상 경계 구획	41
〈그림 8〉 아일랜드와 북아일랜드의 초국경 해양공간 계획: 포일만과 칼링포드만 ..	43
〈그림 9〉 유럽연합 초국경 해양공간계획 수립 추진 현황	44
〈그림 10〉 통일부 한강하구 우리측 생태조사 착수	52
〈그림 11〉 해상파시 개념도	57
〈그림 12〉 웅진반도 다시마의 가치	58
〈그림 13〉 웅진반도 남북 다시마 경험 모델 예시	59
〈그림 14〉 충남 태안군-홍성군 서해 천수만 해역 새기준	64
〈그림 15〉 부안 위도와 고창 구시포항 사이 공유수면	64
〈그림 16〉 고창군과 부안군 간의 권한쟁의 등, 청구인 주장 해상경계 도면	65
〈그림 17〉 벵갈만 해양경계 획정	71
〈그림 18〉 교동산업단지 개발 계획 개념도	122
〈그림 19〉 서해남북평화도로 추진 개념도	123

지 도 목 차

〈지도 1〉 한국의 영해 및 접속수역법에 따른 영해의 경계	9
〈지도 2〉 동서해안의 NLL	11
〈지도 3〉 북한의 해상군사경계선도	12
〈지도 4〉 정전협정 상의 서해 5도 지도	15
〈지도 4-1〉 1953년 제작된 한국정전협정 제2권 지도편	15
〈지도 5〉 북한이 1973년 군사정전위원회에서 주장한 것으로 추측되는 해상 군사분계선	17
〈지도 6〉 우리 군의 합참통제선과 북 주장 경계선	18
〈지도 7〉 서해 5도 수역의 여러 선들 : 합참통제구역	18
〈지도 8〉 서해 북방한계선	19
〈지도 9〉 북한이 주장하는 경계선	21
〈지도 10〉 한중 어업 협정 수역 지도	24
〈지도 10-1〉 한중, 한일 어업 관련 전체 지도	24
〈지도 11〉 서해 조업구역 현황도	25
〈지도 12〉 노무현 대통령이 김정일 국방위원장에게 전달한 서해평화협력지대 지도	46
〈지도 13〉 2018년 판문점 선언의 적대행위 금지 구역	47
〈지도 14〉 판문점선언 이행위한 군사합의 내용 및 서해 완충구역	48
〈지도 15〉 인천 해양공간관리계획 군사활동구역	53
〈지도 16〉 서해5도 어장도(2019.4.1.)	54
〈지도 17〉 2007년 10.4 선언 당시 북측에 제시한 공동어로수역 안	55
〈지도 18〉 국가기본도상 해상경계선	61
〈지도 19〉 국가해양기본도의 일부	62
〈지도 20〉 고창군 및 부안군의 해상경계 도면 및 위경도 좌표	65
〈지도 21〉 고창군과 부안군 간의 권한쟁의 등, 피청구인 주장 해상경계 도면	66

〈지도 22〉 고창군과 부안군 간의 권한쟁의 등, 국립해양조사원 해도	66
〈지도 23〉 고창군과 부안군간의 권한 쟁의 등, 해상경제 획정안	67
〈지도 24〉 서해5도 수역 해양 경계(출처: KIOST.)	74
〈지도 25〉 미국 정부에서 작성하였다고 하는 서해 해상의 구역 구분도	74
〈지도 26〉 중국 측의 서해 수역 해양 경계 지도	75
〈지도 27〉 국가법령정보센터, 어선안전조업규정 별표 1의 부도 1	81
〈지도 28〉 어선안전조업법시행령 상의 서해 조업한계선	82
〈지도 29〉 조업한계선 이북 수역의 어장	82

표 목 차

〈표 1〉 정전협정상의 남북 접경지대 비교	14
〈표 2〉 서해5도 수산물 생산현황(2019년)	28
〈표 3〉 서해5도 수산업 가구 현황(2019.12)	29
〈표 4〉 서해 5도 어업허가 현황(2020.8)	29
〈표 5〉 연평도 꽃게 어획량(2010~2019)	30
〈표 6〉 연평도 꽃게 웅진수협 위판가(1kg당)	30
〈표 7-1〉 중국-베트남 어업협정 전·후 통킹만 주변지역 영향 분석	37
〈표 7-2〉 통킹만 경계획정 시 주요 고려요인	38
〈표 7-3〉 통킹만 경계협정의 합의 요인	38
〈표 8〉 남북공동어로구역 설정을 위한 법적 고찰 로드맵	124
〈표 9〉 서해5도 수역 남북협력과 인천시의 로드맵	125

남북 공동어로구역 설정을 위한
법적 고찰 연구

I

주요 현황 조사 및 분석

1. 서해 북방한계선(NLL) 주변 수역에 대한 법적 현황
2. NLL 및 공동어로구역의 법적 성격
3. 서해5도 수역의 어족 및 생태자원
4. 공동어로구역 유사 외국사례
5. 최근 NLL 및 공동어로구역 관련 동향

I

주요 현황 조사 및 분석

1. 서해 북방한계선(NLL) 주변 수역에 대한 법적 현황

2018년 4월27일 판문점선언, 2018년 9월19일 평양공동선언에 이어 2018년 9월 19일 판문점선언 이행을 위한 군사합의서에서 서해 해상 평화수역과 시범적 공동어로 구역을 설정하기로 합의함(제3조 제2항).

서해 접경 수역은 다층적이고 복잡한 법률관계를 보이고 있음. 남북문제, 국내적 어업 통제의 문제 그리고 중국어선 단속의 문제들이 중층적으로 얹혀 있음. 먼저 그러한 상황들을 전체적으로 검토할 필요가 있음.

1) 문제점

(1) 남북 문제

서해 접경수역에서는 남북 해양 경계의 문제로 남북 사이에 심각한 분쟁이 지속되고 있음. 남한의 NLL, 영해, 배타적 경제수역과 북한의 군사경계수역, 영해, 배타적 경제 수역 사이의 다툼이 해소되지 않고 있음.

(2) 국내 주민 통제

북한과의 분쟁이 지속되면서 서해 접경 수역은 분쟁 수역화 되었고, 그에 따라 국내 법적으로 주민들에 대한 통제 정책이 실시되고 있음. 조업한계선 설정, 특정해역 설정, 선박 운항의 제약 등으로 주민들의 조업권, 이동권, 재산권 등을 내용으로 하는 평화적 생존권이 제한되고 있음.

(3) 중국 어선 ‘불법 조업’의 문제

서해 주요 해역에 대하여는 한중어업협정을 체결하였으나, 서해 접경 수역인 북위 37도선 이북 수역에 대하여는 경계획정을 하지 못하였음. 중국 어선들의 서해 접경 수역 어로 활동이 증가하면서 국내법적으로 특정금지구역을 설정하였으나, 북한 관할권과 중첩되는 수역에서 우리가 중국 어선을 단속하는 데에는 한계를 가짐.

2) 관련 법규

(1) 국제해양법 및 관련 국내 법령

가. 국제법

- 해양법에 관한 국제연합 협약(국제해양법:United Nations Convention on the Law of the Sea) 1982년 체결, 1994년 발효
- 대한민국 정부와 중화인민공화국 정부간의 어업에 관한 협정(한중 어업협정), 2001년 체결 발효

나. 국내법

- 영해 및 접속수역 법(법률 제15429호, 2018. 6. 14)
- 배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률(법률 제14605호, 2017. 3. 21)
- 배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률 (법률 제14605호, 2017. 3. 21)

(2) 정전협정

- 한국 정전협정(Korean Armistice Agreement, 1953)
- 정전협정 준수에 관한 유엔사 규정(UNC-Reg-551-4, 2019)
(UNC규정551-4 비무장지대/한강하구/서북도서 진입 또는 군사분계선 통과시 적용)

(3) 주요 국내 법령

가. 주민 통제를 위한 법령

- 어선안전조업법(법률 제1569호, 2019.8.27. 제정, 2020.8.28. 시행)
- 어선안전조업법 시행령(대통령령 제30976호, 시행 2020. 8. 28.)
- 어선안전조업 규정(해양수산부 고시 제2020-133호, 시행 2020. 8. 28)
- 수산업법(법률 제17091호, 시행 2020. 3. 24.)
- 수산업법 시행령(대통령령 제30621호, 시행 2020. 4. 14.)
- 선박안전법(법률 제17028호, 시행 2020. 8. 19)
- 선박안전법 시행령(대통령령 제30876호, 시행 2020. 7.30)
- 선박안전법 시행규칙(해양수산부령 제420호, 시행 2020. 7. 30)
- 어선출입항신고관리규칙(해양경찰청훈령 제188호, 시행 2020. 8. 28)
(구 선박통제 규정해양경찰청 훈령 제130호)
- 서북도서 선박운항 규정
([인천지방해양수산청고시 제2020-153호, 시행 2020. 10. 23.]
- 서해5도 특별경비단 운영규칙
(중부지방해양경찰청 훈령 제20호, 시행 2019. 12. 3)

어선안전조업법

제16조(일시적인 조업 또는 항행의 제한)①국방부장관 또는 해양경찰청장은 국가안전보장 또는 질서유지를 위하여 필요한 경우 해양수산부장관, 광역시장·도지사·특별자치도지사
사와 협의하여 해양수산부장관 또는 시·도지사에게 일정한 해역에서 지정된 기간 동안
조업 또는 항행의 제한을 요청할 수 있다.

제17조(서해 접경지역의 통제)①서해 북방한계선과 잇달아 있는 접경해역 중 대통령령으
로 정하는 어장에 대한 출입항은 신고기관의 협조를 받아 그 지역 관할 군부대장이 통
제할 수 있다.

② 제1항에서 정하는 어장을 관할하는 관계 기관의 장은 어선의 불법조업 및 조업구역
이탈 방지 등 안전조업 지도에 노력하여야 한다.

나. 주민 지원을 위한 법령

- 서해 5도 지원 특별법(법률 제15630호, 시행 2018. 12. 13.)
- 서해 5도 지원 특별법 시행령(대통령령 제29323호, 시행 2018. 12. 13.)
- 접경지역 지원 특별법(법률 제16902호, 시행 2020. 7. 30)
- 접경지역 지원 특별법 시행령(대통령령 제29421호, 시행 2019. 1. 1)
- 서해 5도 교육비 지원 지침(행정안전부 고시 제2017-1호, 시행 2017. 7. 26)
- 서해 5도 노후주택 개량사업 지원 지침
(행정안전부 고시 제2017-1호, 시행 2017. 7. 26.)
- 서해 5도 정주생활지원금 지원 지침
(행정안전부 고시 제2018-6호, 시행 2018. 1. 12.)
- 서해 5도 해상운송비 지원 지침(행정안전부 고시 제2019-36호, 시행 2019. 4. 24.)

다. 인천광역시 자치법규

- 인천광역시 평화도시 조성에 관한 조례
(인천광역시 조례 제6005호, 시행 2018. 10. 8)
- 인천광역시 서해 5도 운항 여객선 지원 조례
(인천광역시 조례 제5722호, 시행 2017. 1. 1)
- 서해 5도서 비상사태 발생시 주민생활안정을 위한 특별지원 조례
(인천광역시 용진군 조례, 제2326호, 시행 2020. 3. 17)
- 용진군 서해 5도 견학 및 방문사업 지원 조례
(인천광역시용진군조례 제2191호, 시행 2016. 9. 28)

라. 각종 판례

① 영해 관련

- 헌법재판소 2017헌마202, 2017.3.28. 결정

② 한일간 관련

- 대한민국과 일본국 간의 어업에 관한 협정 위헌소원
(2009. 2. 26. 2007헌바35 전원재판부)

- 대한민국과일본국간의어업에관한협정비준등 위헌확인
(2001. 3. 21. 99헌마139·142·156·160(병합) 전원재판부)

③ 지자체 관련

- 당진군과 평택시간의 권한쟁의(2004. 9. 23. 2000헌라2 전원재판부)
- 인천광역시 남동구와 인천광역시 연수구 등 간의 권한쟁의
(2011. 9. 29. 2009헌라5)
- 홍성군과 태안군 등 간의 권한쟁의(2015. 7. 30. 2010헌라2)
- 고창군과 부안군 간의 권한쟁의 등(2019. 4. 11. 2016헌라8, 2018헌라2(병합))
- 새만금방조제일부구간귀속지방자치단체결정취소
(새만금 방조제 행정구역,대법원 2013. 11. 14. 선고 2010추73)

(4) UN제재

- 안보리결의 1718호(2006.10.14.) - 대북제재위원회
- 안보리결의 1874호 (2009.6)¹⁾
- 안보리결의 2087호 (2013.1)²⁾
- 안보리결의 2094호 (2013.3)³⁾ - 대량살상무기 개발 기여 통제
- 안보리결의 2270호 (2016.3)⁴⁾
- 안보리결의 2321호 (2016.11)⁵⁾ - 경제 전반 제재
- 안보리결의 2356호 (2017.6)⁶⁾
- 안보리결의 2371호 (2017.8)⁷⁾ - 해산물 수출금지, 합작사업금지
- 안보리결의 2375호 (2017.11)⁸⁾ - 비상업적 공공 인프라 프로젝트 외 금지
- 안보리결의 2397호 (2017.12)⁹⁾

1) S/RES/1874 (2009), June 12, 2009, [https://www.undocs.org/S/RES/1874%20\(2009\)](https://www.undocs.org/S/RES/1874%20(2009))

2) S/RES/2087 (2013), January 22, 2013, [https://www.undocs.org/S/RES/2087%20\(2013\)](https://www.undocs.org/S/RES/2087%20(2013))

3) S/RES/2094(2013), March 7, 2013, [https://www.undocs.org/S/RES/2094%20\(2013\)](https://www.undocs.org/S/RES/2094%20(2013))

4) S/RES/2270 (2016), March 2, 2016, [https://www.undocs.org/S/RES/2270\(2016\)](https://www.undocs.org/S/RES/2270(2016))

5) S/RES/2321(2016), November 30, 2016, [https://www.undocs.org/S/RES/2321\(2016\)](https://www.undocs.org/S/RES/2321(2016))

6) S/RES/2356 (2017), June 2, 2017, [https://www.undocs.org/S/RES/2356%20\(2017\)](https://www.undocs.org/S/RES/2356%20(2017))

7) S/RES/2371 (2017), August 5, 2017,[https://www.undocs.org/S/RES/2371%20\(2017\)](https://www.undocs.org/S/RES/2371%20(2017))

8) S/RES/2375 (2017), September 11, 2017, [https://www.undocs.org/S/RES/2375%20\(2017\)](https://www.undocs.org/S/RES/2375%20(2017))

9) S/RES/2397 (2017), December 22, 2017,[https://www.undocs.org/S/RES/2397%20\(2017\)](https://www.undocs.org/S/RES/2397%20(2017))

2. NLL 및 공동어로구역의 법적 성격

1) NLL 및 서해5도 수역의 법적 성격

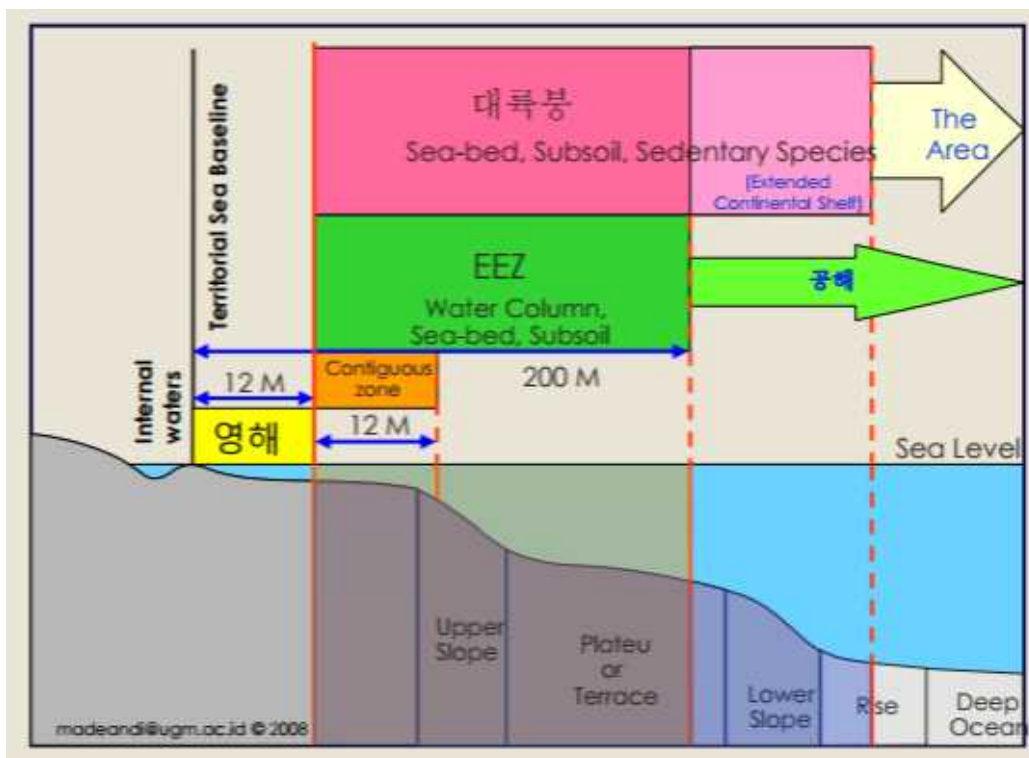
(1) 남한의 관할권 규정

1973년 제3차 국제해양법회의가 개최되어 1982년 마침내 유엔 국제 해양법협약이 성사되었음. 이로부터 영해는 12해리 범위로 규정되었음.

또한 관세, 위생, 출입국관리 등을 위한 주권 행사가 가능한 24해리의 범위에서 접속 수역이 인정되었음.

또한 해양 자원의 개발, 탐사 보존 등에 관한 배타적 경제수역이 200해리의 범위에서 인정되었음.

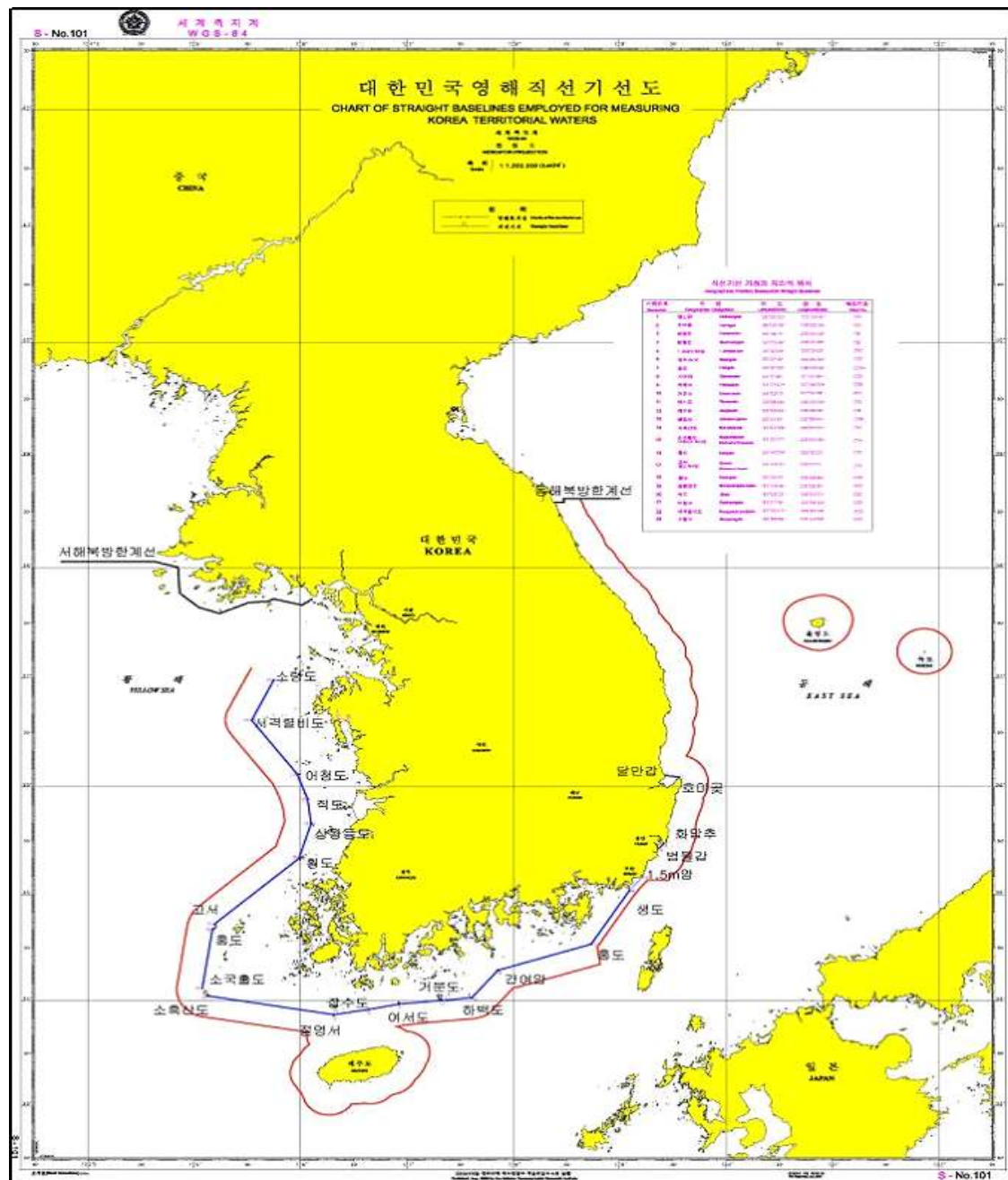
〈그림 1〉 국제해양법 상 해양 관할권



그에 따라 우리의 경우도 영해 및 접속수역법(영해법)에서 12해리 영해를 규정하고 있음. 이웃 국가와의 관계에서는 양국의 합의를 우선하되, 별도의 합의가 없으면 양 국

의 중간선을 영해의 경계로 하고 있음(영해법 제4조). 영해 밖으로 다시 기선으로부터 24해리까지 관세, 재정, 출입국관리, 보건, 위생을 위한 접속수역을 설정할 수 있음.

〈지도 1〉 한국의 영해 및 접속수역법에 따른 영해의 경계

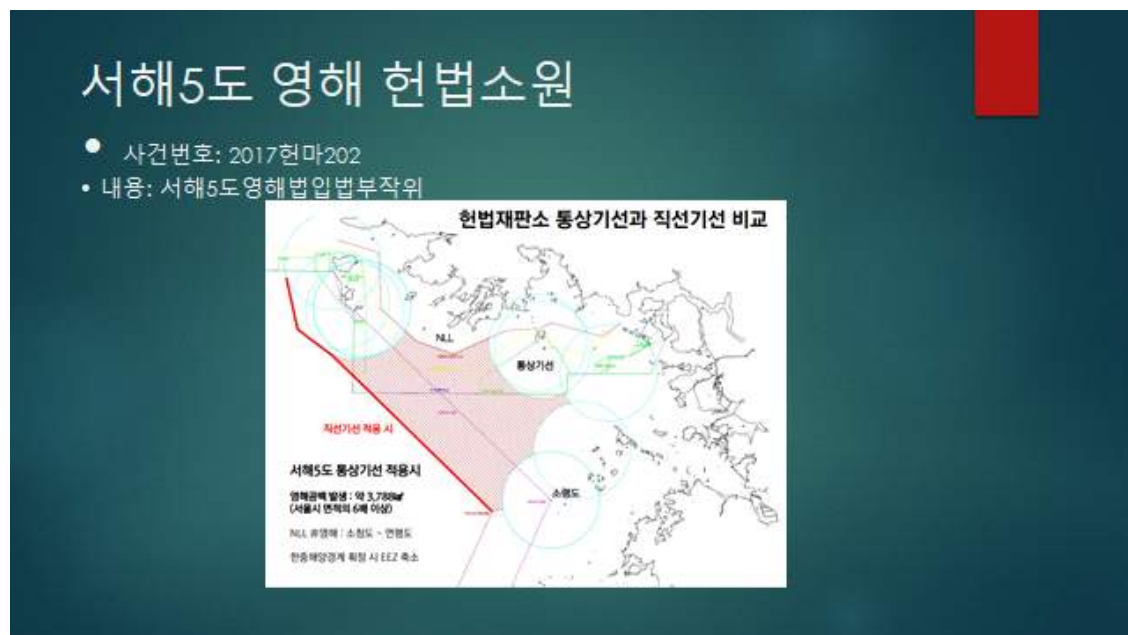


(출처: 국토교통부 사이트, http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl.jsp?search=&srch_dept_nm=&srch_dept_id=&srch_usr_nm=&srch_usr_titl=Y&srch_usr_ctnt=&search_regdate_s=&search_regdate_e=&psize=10&s_category=p_sec_6&p_category=604&lcmspage=1&id=592, 검색일 2020.4.20.)

그리고 배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률(배타적경제수역법)에서 기선으로부터 200해리까지 배타적 경제수역을 선언하였음. 다만, 이웃 국가와의 관계에서는 영해와 마찬가지로 국제법을 기초로 관계국과의 합의에 따라 획정하도록 하고 있으며(배타적경제수역법 제2조), 합의에 이르지 못한 경우 중간선 너머로는 우리의 주권적 권리를 행사하지 않도록 하였음(배타적경제수역법 제5조 2항),

영해, 접속수역, 배타적 경제수역은 내륙만이 아니라 섬도 가질 수 있어 서해 5도 수역은 일단 우리의 관할권이 미친다고 할 수 있음. 그런데 우리 영해 및 접속수역법도 서해 영해를 산정하는 직선기선 설정에서 경기만 하단의 소령도까지만 선언하는 데에 그치고 있음(영해법 시행령 제2조)(지도 1).

그렇다고, 서해 5도 근해를 우리 영해에서 포기한 것은 아니고, 다만, 직선 기선이 아니라 통상기선이 적용되는 것으로 볼 수 있음(헌법재판소 2017헌마202, 2017.3.28. 결정). 그렇다면, 서해5도 영해는 섬들을 둘러싼 12해리 링의 형태가 될 것임.



서해 북방한계선의 경우 서해5도와 북한 육지가 마주 보는 곳에서는 남북의 경계선 역할을 하고 있으며, 백령도 서방 수평 연장선의 경우 역시 남북의 사실상의 군사분계선으로 작동하고 있음.

그러나 소청도와 연평도 사이의 NLL 수역의 경우 북한과 다툼이 있으며 또한 중국 어선들의 ‘불법 조업’의 주요 무대가 되고 있음.

〈지도 2〉 동서해안의 NLL



[출처 : 국방일보 2018. 7. 23. <http://kookbang.dema.mil.kr/newsWeb/20180723/2/BBSMSTR_000000010601/view.do>, 검색일 2020. 10. 18.]

(2) 북한의 관할권 규정

북한은 정전협정 회담 당시 인접해면의 범위에 관하여 12해리를 영해를 주장하였음. 구소련의 자료에 따르면 공식적으로는 1955년 내각 결의에 의하여 12해리 영해를 실시한 것으로 알려져 있음. 1958년 소련과의 국경획정 조약도 12해리 영해에 기초한 것임.

북한의 12해리 영해가 대외적으로 과시된 것은 1968년 푸에블로호 사건 때였음. 북한은 원산 앞 바다에서 작전 중이던 미국 푸에블로호(미 해군 장교 6명, 병사 75명, 민간인 2명, 나포과정에서 미군 병사 1명 사망)를 12해리 영해 침범을 이유로 나포하였음.

또한 북한은 제3차 유엔 국제해양법회의에서 12해리 영해와 마찬가지로 개발도상국들과 같은 입장에서 200해리 배타적 경제수역을 지지하였음.

1977년 6월 중앙인민위원회의 정령(政令)으로 200해리 경제수역을 설정하였음. 그리고 같은 해 8월 1일부터 실시하였음.¹⁰⁾

10) 박영수 외, 국제법 및 해운법 참고사(법학부 용), 평양: 김일성종합대학, 1985, 3쪽; 양정선, 앞의 글, 40쪽에서 재인용.

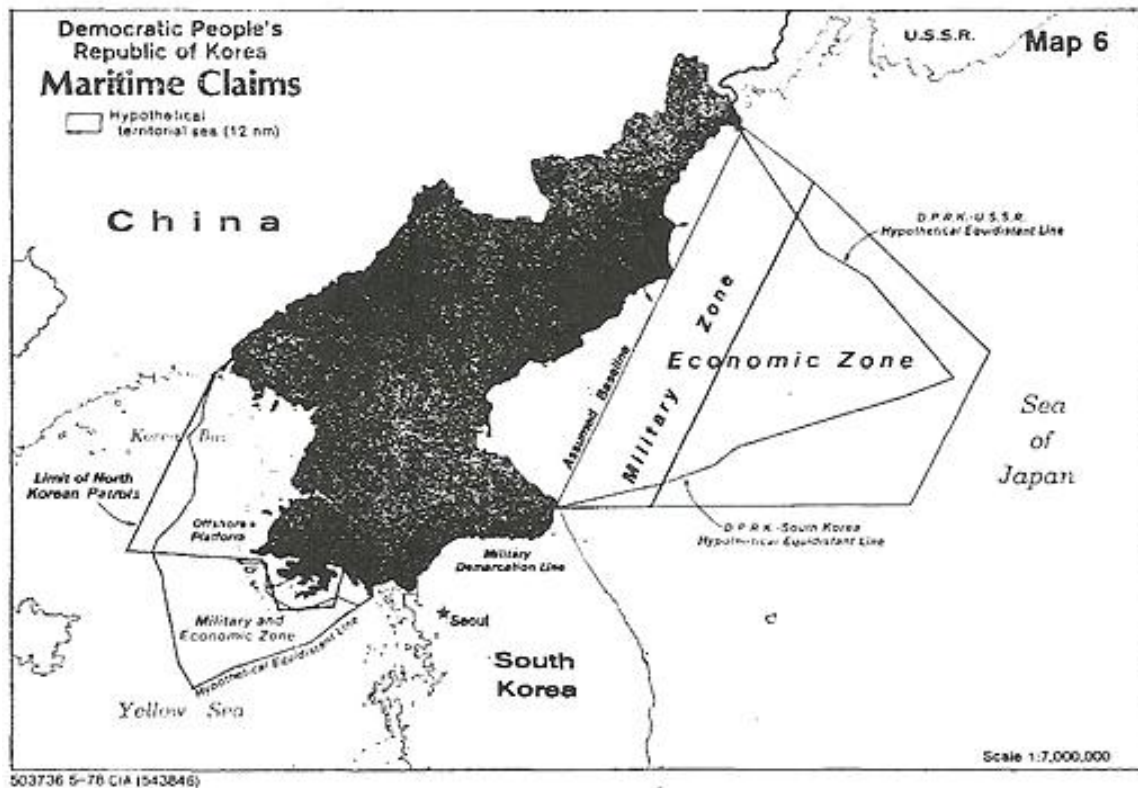
1. 우리나라의 바다자원을 보호관리하고 적극 개발, 이용할 목적으로 조선민주주의인민공화국 경제수역을 설정한다.
2. 조선민주주의인민공화국 경제수역은 영해의 기산선으로부터 200마일이며 200마일 경제수역을 그을 수 없는 수역에서는 바다 반분선까지이다.

영해와 배타적 경제수역의 경우도 남한과 중첩될 여지가 있지만, 가장 심각한 것은 군사경계수역임. 북한은 1977년 8월 1일 배타적 경제수역 발효와 함께 해상군사 경계선을 선포하였음.

북한의 군사경계선에 관해 동해에서 영해의 기산선으로부터 50마일, 서해에서는 경제수역경계선으로 한다고 선포하였음(지도 3).

그리고 군사경계선구역 안의 수상, 수중, 공중에서 민용선박, 민용비행기들은 군사적 목적을 가진 행동과 경제적 이익을 침해하는 활동을 할 수 없다고 선언하였음.¹¹⁾

〈지도 3〉 북한의 해상군사경계선도



[출처: 박준호, "북한의 해양법 문제", 북한 법률행정논총 제6집, 고려대학교 법학연구소, 1984, 109쪽]

11) 군사경계선설정에 관한 조선인민군 최고사령부의 보도(1977년 8월 1일), 박영수 외, 위의 책, 4쪽; 양정선, 위의 글, 45쪽에서 재인용.

이러한 북한의 해상군사경계선은 서해 상에서 남북 사이 해상군사분계선으로 의도된 것으로 생각됨. 즉 남한의 NLL에 대응한다고 할 것임. 그러나 남한은 NLL을 실력적으로 관철하고 있는 반면, 북한은 군사경계선을 관철시키지 못하고 있다는 차이가 있음.

(3) 정전협정

가. 정전협정과 접경지대 규율

한국전쟁의 휴전을 규정한 정전협정도 서해 5도 관련 규정을 두고 있음. 정전협정은 미국 등 16개국이 유엔사령부의 이름으로 중국-북한과 체결한 협정으로 일종의 국제적 조약임. 그리고 이는 한반도 관련 특별법으로서 일반적인 국제법보다 우선적으로 적용되는 법으로 보아야 할 것임.

정전협정의 목적은 남북의 관할 영역을 규정하고, 무력충돌, 적대행위 방지와 평화 유지를 위한 것으로서, 그를 위해 남북 접경지대를 첫째 육지의 비무장지대, 둘째는 한강하구 수역, 셋째 서해 5도 수역으로 나누어 규정하고 있음.

먼저 비무장지대에 관하여는 유엔사가 전적인 통제권을 행사함. 비무장지대는 어떤 군인이나, 민간인도 해당 사령관의 특정한 허가 없이는 출입할 수 없음. 비무장지대 군사분계선 이남의 민사행정과 구제사업은 유엔사령관이 관할토록 하고 있음(정전협정 8조, 10조 등).

다음으로 한강하구, 즉 교동도부터 임진강 하구까지의 수역은 원칙적으로 쌍방의 민용(民用)선박의 항행(航行)에 이를 개방하지만, 한강 하구의 항행 규칙은 유엔사령관이 규정하고 관할하도록 하였음(정전협정 제5조). 끝으로 해상의 문제에 대하여는 원칙적으로 연해도서(沿海島嶼) 및 해면(海面)으로부터 그들의 모든 군사역량 보급물자 및 장비를 철거하고(정전협정 제13조 1항), 일체 해상군사역량(海上軍事力量)은 상대방의 군사통제하에 있는 육지에 인접한 해면(海面)을 존중하며 어떠한 종류의 봉쇄도 하지 못한다(정전협정 제15조)고 규정하였음.

서해5도와 관련하여 정전협정은 서해5도를 유엔사의 관할에 둔다고 하였지만, 유엔사는 서해5도와 인근수역에 대하여 다른 통제를 하지 않고 있음. 단지 남북 상호 인접해면 존중의 원칙과 모든 해상 봉쇄 금지만 규정하고 있음. 여기서 인접해면 존중이란 곧 영해 등 해양법 일반의 법리로 이해됨.

〈표 1〉 정전협정상의 남북 접경지대 비교

	육상 비무장지대	한강하구	서해5도 수역
관련 법령	<ul style="list-style-type: none"> - 정전협정 - 정전협정 후속합의서 - 비무장지대 일부구역 개방에 대한 유엔군과 조선인민군 간 협의서 (경의선, 동해선 철도연결) 	<ul style="list-style-type: none"> - 정전협정 - 정전협정 후속합의서 - 한강하구에서의 민용 - 선박 항행에 관한 규칙 및 관계사항 - 민간 항행 규칙과 관습 	<ul style="list-style-type: none"> - 정전협정 - 정전협정 후속합의서 - 남북의 해양 관련법령
법적 성격	<ul style="list-style-type: none"> - 비무장 완충지대 - 군사분계선 기준 남북 분할 단독 영유 	<ul style="list-style-type: none"> - 비무장 공동이용 지대 - 남북 공동 영유 	<ul style="list-style-type: none"> - 정전협정상 인접해면(영해) 존중원칙 - 별도의 비무장지대와 완충지대 없음 - NLL이 사실상 군사분계선 역할을 하고 있음 - 남북 공동의 배타적 경제수역 - 국제해양법 상 무해통항권 문제
관할권	<ul style="list-style-type: none"> - 군사정전위원회 및 유엔사 	<ul style="list-style-type: none"> - 군사정전위원회 및 유엔사 - 남북 당국 	<ul style="list-style-type: none"> - 적대행위가 아닌 경우의 관할권 문제 - 남북 당국 및 국제사회
민간 이용	<ul style="list-style-type: none"> - 민간 출입 원칙적 금지 - 군사정전위원회 및 유엔사의 특정한 허가 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 민간 선박 운항 원칙적 허용 - 군사정전위원회 및 유엔사에 등록 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 국제해양법에 따른 해수 이용 보장 - 남북 법령에 따른 어로 활동보장

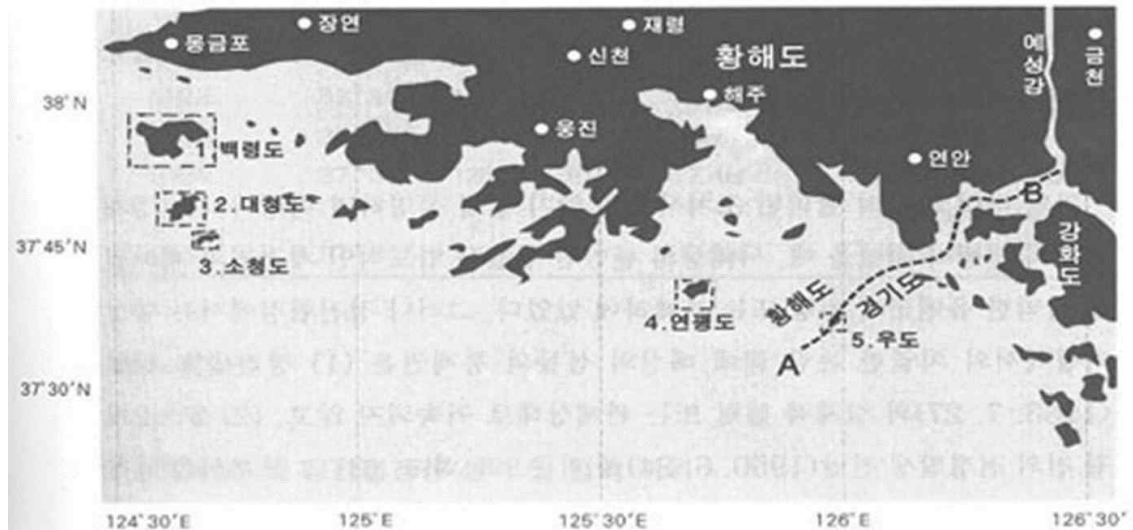
나. 정전협정과 서해5도 수역

정전협정 상 해상에는 군사분계선을 설정하지 않았음(지도 4). 정전협정 상 해상 분계선 미설정을 어떻게 보아야 하는지 논란이 있음.

해상 군사분계선을 설정해야 하는데, 미처 설정되지 못한 입법의 불비로 보는 입장도 있음.

그러나 정전협정의 취지는 해상에는 군사분계선을 두지 않기로 한 결정으로 보아야 함.

〈지도 4〉 정전협정 상의 서해 5도 지도

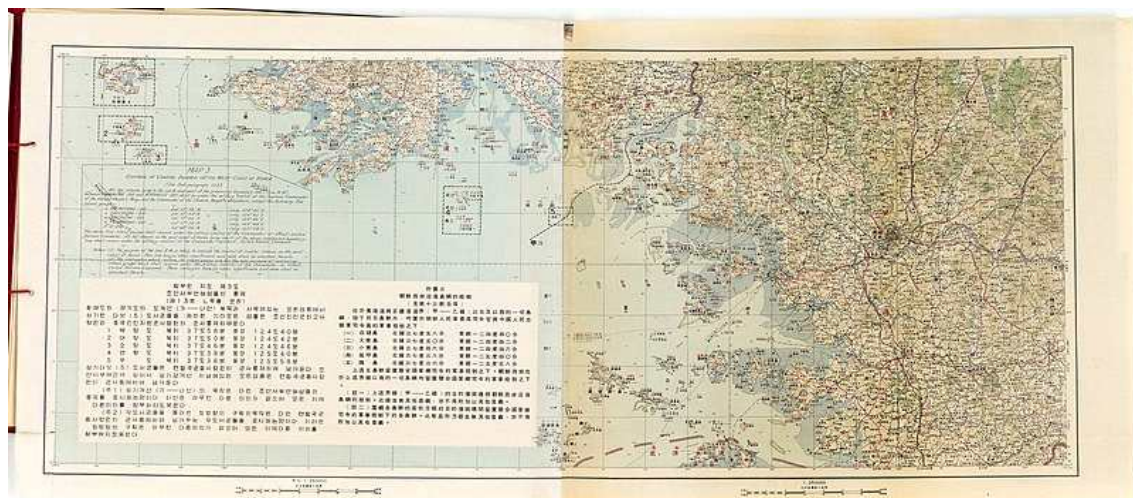


- ▶ 황해도와 경기도의 도계선(A-B) 북쪽과 서쪽에 있는 모든 섬 중에서 하기한 다섯(5) 도서군들을 제외한 기타 모든 섬들은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령원의 군사통제하에 둔다.
- ▶ 1. 백령도 / 2. 대청도 / 3. 소청도 / 4. 연평도 / 5. 우도 상기 다섯(5)도서군들은 국제연합군 총사령관의 군사통제하에 남겨둔다.
- ▶ 한국 서부해안에 있어서 상기 경계선 이남에 있는 모든 섬들은 국제연합군 총사령관의 군사통제하에 남겨둔다.

(주1) 상기계선(A-B선)의 목적은 다만 한국 서부연해섬들의 통제를 표시하는 것이다. 이 선은 아무런 의의가 없으며 또한 이에 다른 의의를 첨부하지도 못한다.

(주2) 각 도서군들을 둘러싼 장방형의 구획의 목적은 다만 국제연합군 총사령관의 군사통제하에 남겨두는 각 도서군들을 표시하는 것이다. 이러한 장방형 구획은 아무런 다른 의의가 없으며 또한 이에 다른 의의를 첨부하지도 못한다.

〈지도 4-1〉 1953년 제작된 한국정전협정 제2권 지도편 17페이지



[출처: 미국 국립문서기록관리청 데이터 원본, 위키백과(한국), 함박도, <https://ko.wikipedia.org/w/index.php?title=%ED%95%A8%EB%B0%95%EB%8F%84&oldid=25717443>, 검색일 2020.4.20.]

정전협정 상 남북은 각기 인접해면을 배타적으로 규율하기로 하였음. 다만, 그 인접해면의 범위가 문제였음.

정전협정 회담 당시 인접해면의 범위에 대하여 북측은 12해리 영해를 주장하였고, 유엔사는 3해리 영해를 주장하였음. 정전협정 결과 인접해면의 범위는 확정하지 못하고 다만, 인접해면 존중의 원칙만 확정하였음.

(4) NLL의 유래와 성격

가. NLL의 유래

현재 NLL은 서해와 동해에 모두 설정되어 있음. 다만, NLL이 언제 어떻게 설정되었는지에 대하여는 아직 명확히 규명되어 있지 않음. 정전위원회 회담에서 서해 NLL이 언급된 경우는 찾기 어려움.

하지만, 1963년 5월 17일 제168차 회의에서 유엔사 측이 다음과 같은 발언을 한 것이 발견됨.

“여기 정전협정상의 공식 지도에는 우리 측 선박들이 과거 8년을 두고 그 아래로 초계하여 온 것을 표시하는 푸른 선이 있음. 이는 쌍방이 인정하는 사실임. 어떠한 경우라도 우리측 선박들은 이선의 이북으로 이동해 가지 않음.”¹²⁾

여기서 언급된 ‘푸른 선’이 서해 NLL을 가리키는 것으로 추정됨. 과거 8년을 두고 그 선을 따라 초계활동을 하여 왔다면 우리 군은 1955년 북한 인접해면을 침범하지 않도록 하는 북방한계선을 설정한 것으로 이해됨.

반면 북한은 휴전 직후부터 해상의 군사분계선을 생각하였던 것으로 보임. “군사분계선 연장선”이라는 용어가 반복적으로 사용되고 있음.

12) 합동정보참모본부, 군사정전위원회 편람 제4집, 1999, 138쪽.

〈지도 5〉 북한이 1973년 군사정전위원회에서 주장한 것으로 추측되는 해상 군사분계선



[출처: 김영구, 「독도, NLL문제의 실증적 정책분석」, 다솜출판사, 2008, 263면]

동해 군사분계선 연장선의 경우 남한이 그대로 수용한 것으로 생각됨. 그러나 서해의 경우는 서해5도가 포함되는 관계로 북한의 주장은 수용할 수 없는 것이었고, 대신 남한은 NLL을 군사분계선으로 주장, 그 이남의 수역을 남한 관할로 주장하게 되었을 것으로 판단됨.

그에 따라 1968년 남한은 어로저지선(어로한계선, 조업한계선)을 남하시키게 되었음. 그리하여 소청도, 연평도 수역의 NLL이남과 북한 12해리 영해가 겹치는 수역은 사실상 분쟁수역 내지 완충 수역이 되었다고 생각됨.

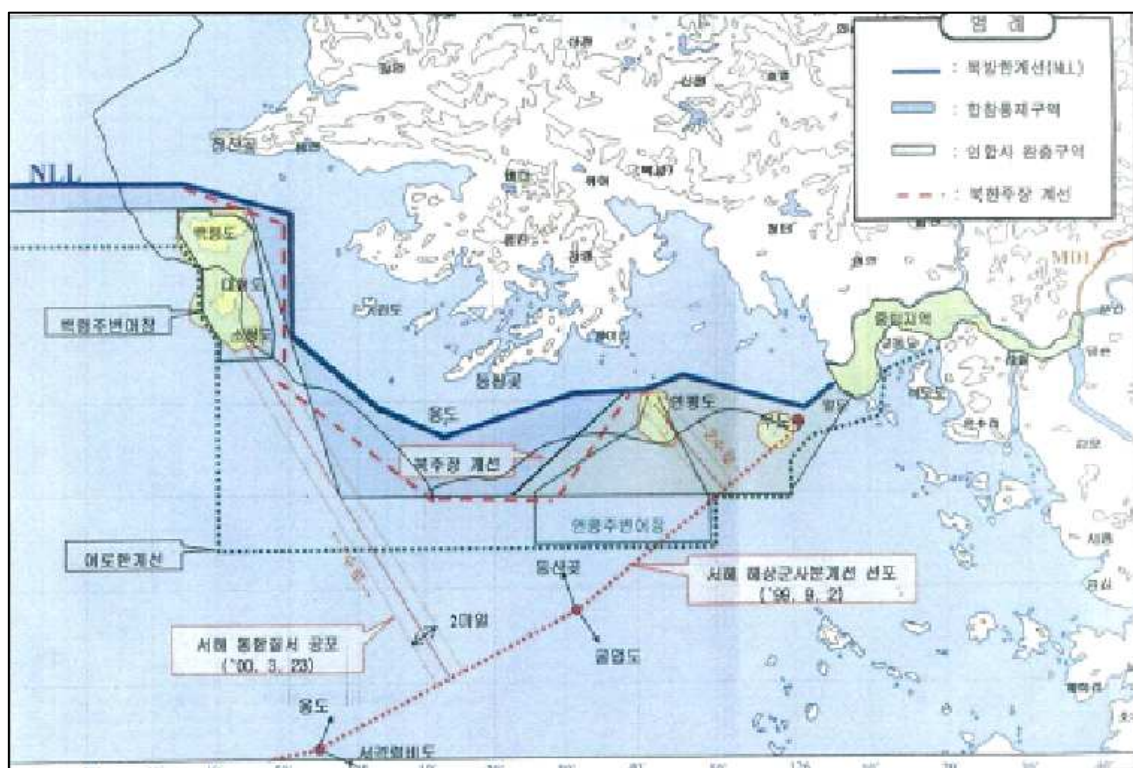
〈지도 6〉 우리 군의 합참통제선과 북 주장 경계선



장예진 기자 / 20180427 @yonhap_graphics(트위터)

[출처: 인터넷 연합뉴스, 2018. 9. 19, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180919127500065>, 검색일: 2020.11.9.]

〈지도 7〉 서해 5도 수역의 여러 선들 : 합참통제구역



[출처: 황진희 외 3인, 「남북한 해양 접경지역 공동활용 방안」, 한국해양수산개발원, 2009, 44면]

그리고 그와 같은 사정이 1991-1992년의 남북 기본합의서 및 그 부속 합의서 채택 시에 반영된 것으로 이해됨. 앞서 언급하였듯이 남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서 제10조는 “남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. **해상불가침구역은 해상불가침경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다**”고 규정하여, 해상불가침 구역에 대하여는 모호하게 처리하고(남과 북이 모두 자신들에게 유리하게 해석할 수도 있도록), 해상불가침 경계선에 대하여는 앞으로 계속 협의하기로 정하였음.

〈지도 8〉 서해 북방한계선



[출처: 인터넷 연합뉴스: 북한 주장 해상경계선, <http://oh.yna.co.kr/publish/2015/08/28/YNO20150828147000039.html>, 검색일: 2020. 11. 5.]

나. NLL의 성격

① 영해 경계선으로 볼 수는 없는지?

국제해양법상 영해는 육지를 둘러싼 3해리 혹은 12해리의 띠 모양의 해면임. 따라서 바다에 남북 사이의 경계선을 설정하여 그 이남은 모두 우리의 영해라고 주장할 수 없

음. 이에 대하여 **실효적 점유의 원칙**, **역사적 응고의 원칙**, **북한의 묵시적 승인** 등을 얘기하며, NLL을 우리 영해로 말하는 경우도 있는데, 이는 영해의 개념과 법리에 부합하지 않는 측면 있음.

② 배타적 경제수역의 경계선으로 볼 수 없는지?

국제해양법상 배타적 경제수역은 200해리까지 가능하고, 남측의 배타적 경제수역법에서도 200해리 경제수역을 선언하고 있음. 따라서 일응 서해5도 수역 전역이 우리 배타적 경제수역의 범위에 포괄된다고 할 수 있음. 그러나 대항국 혹은 인접국 사이 배타적 경제수역이 겹치는 경우 어느 일국이 해양주권을 일방적으로 주장할 수 없음. 관련국들 사이에 형평의 원칙에 따라 합의를 해야 함. 그에 따라 우리 배타적 경제수역법에서는 우리나라의 배타적 경제수역의 권리를 등거리선 이외에는 주장하지 않는 것으로 규정하였음. NLL은 남북의 등거리선이 아니라 북한 육지에 밀착하여 그어진 선임.

따라서 남북의 합당한 배타적 경제수역 경계를 생각할 경우 NLL은 우리의 배타적 경제수역의 경계선이 될 수 없음.

③ 군사수역의 경계선으로 볼 수는 없는지?

군사수역이란 군사적 필요에 따라 일정한 수역에 대한 배타적 지배를 강행하는 것을 말하며, 제3국의 민간 선박 항행에도 관할 당국의 특정한 허가를 요구할 수 있음. 북한은 서해5도에서 50해리 군사경제수역을 선포한 바 있음. 그 남쪽의 경계는 남북 해상 등거리선을 기준으로 하였음(앞의 <지도 3>).

남한의 NLL도 일종의 대북 군사수역 경계라고 볼 수도 있음. 그러나 현대 국제해양법상 군사수역의 정당성은 인정되기 어려움. 국제해양법 상 영해(12해리), 접속수역(24해리), 배타적 경제수역(200해리)의 개념만 인정됨. 접속수역의 경우 위생, 관세, 검역 등 그 사유가 한정되어 있음. 군사작전은 그에 포함되지 않는 것으로 이해됨.

④ 해상 군사분계선으로 볼 수 없는지?

서해 상에 남북의 적대와 분쟁이 심화되고 남한의 NLL에 대한 무력적 관철이 강화되면서 유엔사는 NLL에 대하여 양측의 무장력을 분리하는 ‘사실상의 해상군사 분계선’으로 인정하게 되었음.¹³⁾ 이러한 유엔사의 입장은 예전 NLL의 합법성을

부인하는 미국의 입장에서 남한 군부의 입장 쪽으로 온 것으로 볼 수 있음. 그러나 여전히 유엔사와 미국은 NLL의 합법성을 주장하고 있지는 않는 것으로 보이며, NLL을 단지 ‘무장력’의 분리를 위한 선으로 말하고 있음.

즉 NLL이 민간 선박의 통항이나 비군사적 해수이용을 제약하는 선으로 작동하는 것까지 승인하는 것은 아니라고 할 수도 있음.

(5) 서해 접경수역 남북 분쟁

현재 남한은 NLL 이남을 남측의 해역으로 간주하고, 북한의 모든 선박은 군용이든 민용이든 남하를 금지하고 있음. 반대로 북한은 NLL은 자신들의 배타적 경제수역은 물론이고 12해리 영해도 침범하는 선으로 허용할 수 없다고 말하고 있음. 그리고 그 사이에서 중국 어선들이 어부지리를 보고 있는 상황이라고 할 수 있음.

〈지도 9〉 북한이 주장하는 경계선



[출처: 인터넷 중앙일보, 2006. 5. 18. <https://news.joins.com/article/2296660>, 검색일 2020.4.20.]

- 13) 유엔사 입장의 원문은 다음과 같다: The NLL has served as an effective means of preventing military tension between North and South Korean military forces for 46 years. It serves as a practical demarcation line, which has contributed to the separation of forces. 국방부, “북방한계선 관련 국방부 입장”, 국방일보, 2003. 3. 15에서 재인용.

서해 교전이 연속 발생한 곳도 바로 NLL이남 북한 12해리 영해 이북의 중첩 수역이었음. 1999년 6월 15일, 북한의 경비정이 연평도 인근의 북방한계선을 넘어오자 한국 해군은 고속정과 초계함을 동원하여 선체를 충돌하는 방식으로 밀어내기를 했음.

2) 공동어로구역의 법적 의미

서해5도 수역의 공동어로구역은 남북의 분쟁을 해결하는 평화구역이자, 남북 어업의 협력 구역을 의미함. 이는 또한 서해5도 수역 안보를 이유로 한 지역 주민들에 대한 통제를 해소하는 방법이며, 중국어선의 불법조업을 근원적으로 차단하는 해법이 될 것임.

(1) 남북 서해5도 수역 분쟁 해결

현재 남북 공동어로구역은 남북 서해 접경수역의 분쟁 해소의 방안으로 제안되고 있음. 즉 남북 사이 해면의 경계설정의 문제를 공동어로구역설정으로 우회하여 해결 하자는 생각임. ‘선(線) 대신 면(面)으로’라는 모토가 그것을 보여줌.

이는 일반적인 어업협정에서의 공동어로구역과 같은 성격임. 현재 한중 간의 어업협정과 한일 간의 어업협정 모두 양 국 사이의 엄밀한 해상경계획정이 어려운 관계로 잠정적인 합의로서 문제를 점진적으로 해결해 나가는 전략이라고 할 수 있음.

예컨대 한중 어업협정에서 중간 부분의 ‘잠정조치수역’이 말하자면 한중 해상경계 확정 이전까지 상호 공동 관리하는 ‘공동어로구역’이라고 할 수 있음. 남북 사이 서해 5도 수역의 경계 분쟁을 그와 같은 평화적 목적의 공동어로구역으로 해소할 수 있기를 기대하는 것임.

이러한 해법은 서해5도 수역에서 중국어선들의 불법조업을 원천적으로 차단할 수 있는 장점이 있음. 즉 우리의 해안선으로부터 12해리 영해의 범위에 서해5도 수역이 모두 포함되기 때문에 중국이 자신들의 배타적 경제수역을 주장할 수 없게 됨.

(2) 중국 어선 불법조업 차단

한중 어업협정에서 서해5도 수역은 ‘현행조업유지수역’(이른바 ‘북부’ 현행조업유지 수역)으로 규정되었음. 현행조업유지란 어업협정 체결 이전처럼 한중 어선이 각기 자신들의 200해리 경제수역에서 어로활동을 할 수 있음을 의미함.

그에 수반되는 중국 어선들의 조업활동을 규제하기 위하여 우리 정부는 중국측에 대하여는 한중 어업협정 양해각서를 통하여 서해5도 수역에서 한국의 어업 제한조치를 따르도록 하였으며, 국내적으로는 **경제수역어업주권법**을 제정하여 서해5도 수역을 특정금지구역으로 지정하여 외국인의 조업을 규제하고 있음.
그러나 중국 어선 단속에 성공하지 못하고 있음.

가. 한중 어업협정과 서해5도 수역

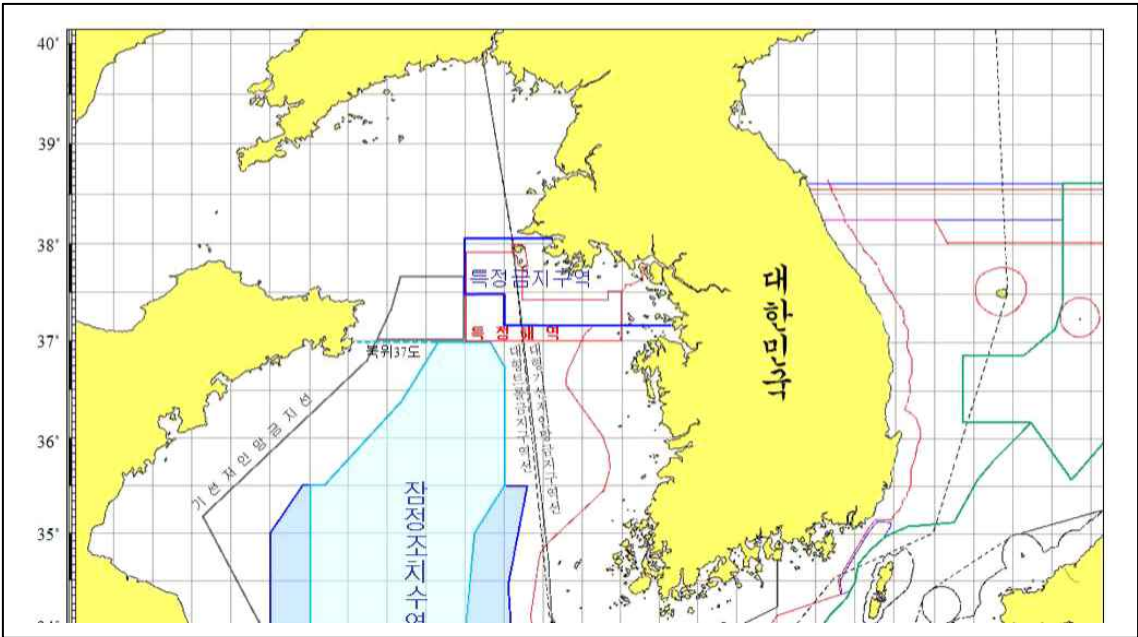
서해5도 수역은 남북의 배타적 경제수역이 중첩되는 것에 그치지 않고, 한중 사이의 200해리 배타적 경제수역도 중첩됨. 서해 전체의 폭이 400해리에 미치지 못하여 한반도와 중국의 배타적 경제수역이 겹치며, 특히 서해5도 수역은 중국의 산둥 반도로부터 멀지 않아 중국 200해리 배타적 경제수역의 범위에 포함됨. 그리하여 서해5도 수역에 까지 중국 어선이 조업활동을 하여 왔고, 우리 근해의 어족 자원 고갈, 환경 오염 등 여러 문제가 발생하였음. 그에 따라 우리 배타적 경제수역에서의 어업자원 확보를 위한 한중 협정의 필요성이 대두하였음. 다만, 중국과 ‘항구적인’ 배타적 경제수역의 경계를 획정하는 것은 지난한 과제이므로 그 전에 잠정적인 어업협정을 체결하게 되었음.

나. 한중어업협정 상 서해5도 수역에서 중국 어선 조업 활동의 가능성

한중어업협정의 수역은 크게 ‘과도수역’, ‘잠정조치수역’, ‘현행조업유지수역’ 3부분으로 구성되어 있음(지도 10). ‘**과도수역**’은 한중에 각기 가까운 수역으로 한중이 서로 점진적으로 고유의 배타적 경제수역으로 만들어가기 위해 상대방의 어업활동을 조정 감축케 하는 수역이며, ‘**잠정조치수역**’은 한중의 고유한 주권적 권리 적용을 배제하고 공동어로 및 공동관리를 하는 수역이며, ‘**현행조업유지수역**’은 잠정조치 복단(서해5도 수역)과 남단의 일부 수역으로 어업협정 체결 이전과 같이 어업활동을 유지하며, 일국의 법령을 타방의 국민과 어선에 적용하지 않기로 한 수역임.¹⁴⁾

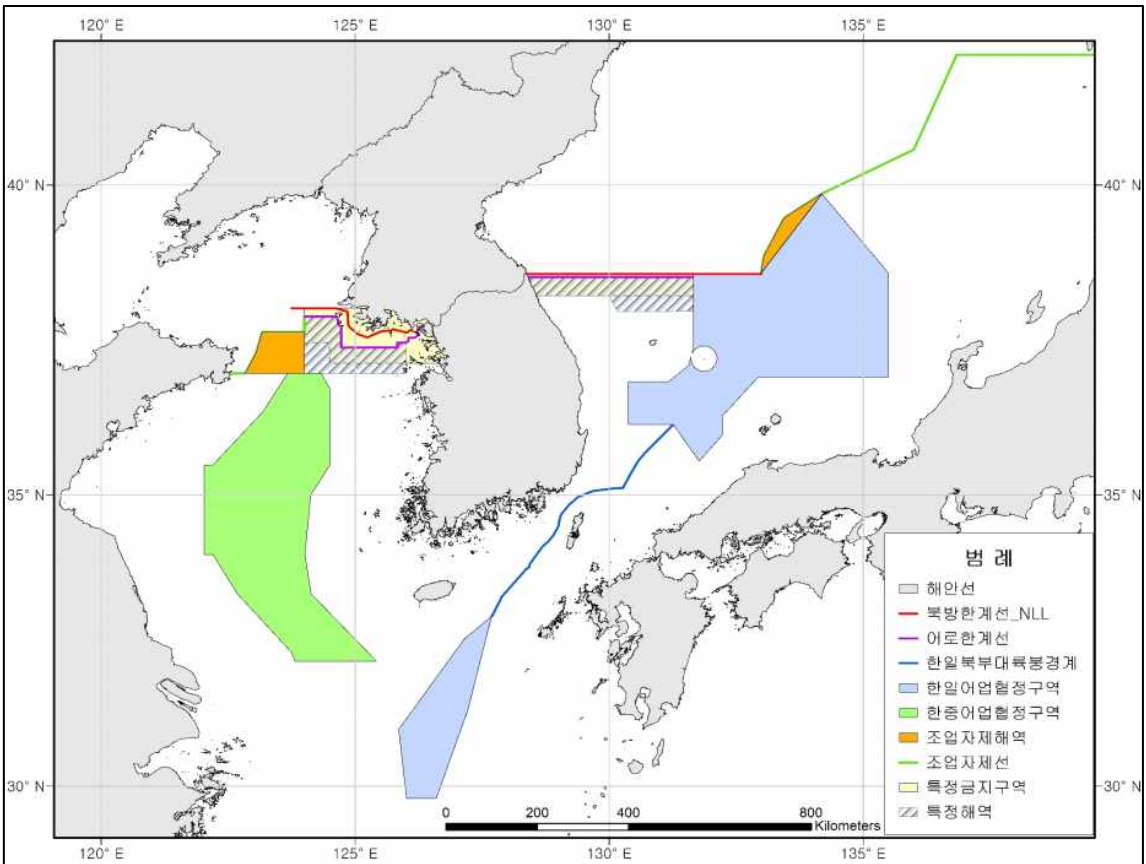
14) 《한중어업협정》 제9조 “양 체결당사자는 제7조제1항에 지정된 잠정조치수역의 복단이 위치한 위도선 이북의 일부수역[에서는] ... 양 체결당사자간에 별도의 합의가 없는 한 현행 어업활동을 유지하며 어업에 관한 자국의 법령을 타방체약당사자의 국민과 어선에 대하여 적용하지 아니한다”.

〈지도 10〉 한중 어업 협정 구역 지도 : 특정해역 및 특정금지구역



[출처: 한·중 양국어선의조업조건 및 입어절차 2020.1.1. ~ 2020.12.31. 해양수산부]

〈지도 10-1〉 한중, 한일 어업 관련 전체 지도



이처럼 한중어업협정에서 서해5도 수역은 ‘현행조업유지수역’(‘북부’현행조업유지수역)에 해당하고, 중국의 배타적 경제수역 200해리 이내에 위치하여 중국 어선의 조업을 막을 수 없게 되었음.

반면에 우리 국내법적으로 서해5도 수역은 조업한계선이 설정되고, 또 ‘특정해역’으로 지정되어, 국내 어민들의 어로활동에는 제약이 있는 곳임. 결과적으로 서해5도 수역에서 자국민이 역차별되고, 중국 어선들만 혜택을 입는 결과가 되었음.

다. 서해5도 수역에서 중국 조업 활동의 제한

그리하여 우리 정부는 한중어업협정 양해 각서를 통하여 ‘(북부)현행조업유지수역’에서는 우리 국내법상 서해5도 수역에서 실시하는 조업제한조치를 중국 어선이 존중하고, 이에 상응하여 우리도 중국 동중국해 일부수역(양자강 유역)에서 실시하는 자원보존조치를 존중하기로 합의하였음.¹⁵⁾ 더 나아가 우리 국내법적으로 경제수역어업주권법을 제정 서해5도 수역에 ‘특정금지구역’을 설정하여 외국인 어업활동을 금지하였음.

〈지도 11〉 서해 조업구역 현황도



15) 〈한중어업협정 양해 각서(2000년 11월 20일)〉 제1조 “양측은 협정 제7조 제1항에 지정된 잠정조치수역의 복단이 위치한 위도선 이북의 한국 측 일부수역[에서] ... 연안국이 현재 시행하고 있는 어업에 관한 법령을 존중하고 자국의 국민과 어선이 이러한 법령을 준수하도록 필요한 조치를 취한다”.

그러나 서해5도 수역의 성격과 ‘(북부)현행조업유지수역’의 범위에서 우리와 중국 사이에 인식의 차이가 있음. 서해5도 수역의 ‘특정금지구역’이 북한의 배타적 경제 수역에도 해당하고, 특히 북한의 12해리 영해의 부분도 포함하는 까닭에 ‘(북부)현행 조업유지수역’ 즉 대한민국의 관할권이 미치는 수역의 범위에서 다툼의 소지가 있음.

라. 중국 어선 단속에서 북한 협조의 필요성

우리는 경제수역어업주권법을 통하여 ‘특정금지구역’에서의 중국 조업을 금지하고 (법 제4조), ‘특정해역’ 등 우리 배타적 경제수역에서는 정부의 허가를 받아 어업을 할 수 있도록 하였음(법 제5조). 그러나 서해5도 수역은 북한의 12해리 영해 및 배타적 경제수역에도 해당할 수 있다는 점이 문제임.

한중 어업협정 양해각서 상 ‘(북부)현행조업유지수역’에서 한국의 법령을 준수하기로 하였으나, 그 범위를 “한국 측 일부수역”이라고 규정하여 ‘한국’이 아닌 다른 나라의 수역이라면 그 적용이 없는 것으로 해석할 여지가 있음.

중국은 북한과 별도의 협정을 맺어 북한 관할 수역에서 어업활동을 할 수 있다고 생각할 수 있음. 중국어선은 경우에 따라서는 북한으로부터 매입한 조업증서를 소지할 가능성 있음.

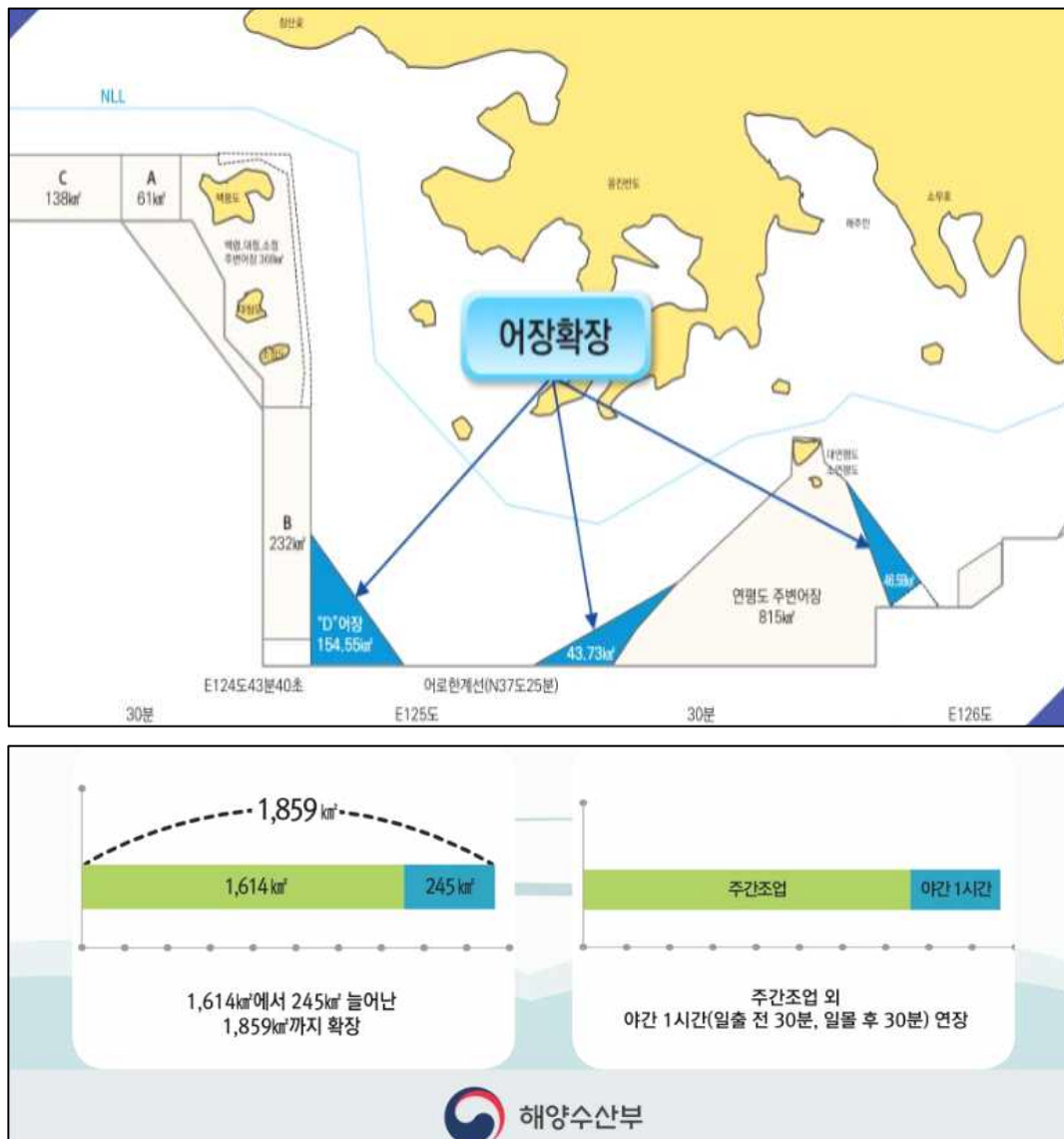
요컨대 서해5도 수역에서 중국 ‘불법 조업’ 단속에는 북한의 협조가 필수적임.

3. 서해5도 수역의 어족 및 생태자원

1) 어장의 구분

서해5도 수역 조업한계선 이북에는 A 어장, B 어장, C 어장, D 어장, 백령, 대청, 소청도 어장, 연평도 어장이 있으며, 서해5도 주민들만 조업이 가능함. A 어장 57km², B어장 232km², C 어장 138km², D 어장 154.55km², 백령·대청·소청도 어장 368km², 연평도 어장 905km²이다. 2019년 3월 기존 어장에서 D 어장이 새롭게 신설되고, 연평도 주변 어장이 확대되었음.

〈그림 2〉 확장된 어장



2) 어족 현황

서해5도에서 생산되는 주요 수산물로는 꽃게, 까나리, 홍어, 우럭 등이며 총 생산 규모는 2019년 기준, 총 어획량이 약 1,888톤 그리고 어획고는 약 302억으로 추정되고 있음. 꽃게의 경우 2019년 기준 어획량 781톤 그리고 어획고는 약 155억 원임. 그 다음으로 생산이 많이 되는 어종은 까나리임.

서해5도 수산물 생산량은 2015년부터 꾸준히 상승하여 2017년도에는 3,926톤을 기록하면서 3개년 중 가장 높은 수준이었으나, 생산액은 2016년의 379억 원 대비 18% 감소하였음.

이는 2017년, 전국 활어 꽃게 생산량이 2016년 대비 약 17% 증가한 것에 따른 생산액 감소라고 추측해 볼 수 있음.

어종별 및 어장별로 좀 더 구체적으로 살펴보면, 서해 5도의 대표 수산물인 꽃게의 86%는 연평어장에 생산되며, 그 다음으로 많이 생산되는 까나리는 100%가 백령·대청·소청 주변어장에서 생산됨.

〈표 2〉 서해5도 수산물 생산현황(2019년)

서해5도 수산물 생산현황(2019년 계통출하 기준, 웅진군)

현지 소비, 비계통 출하에 관한 수산물 제외

단위 : kg/천원

품종	합계		연평		백령		대청	
	어획량	어획고	어획량	어획고	어획량	어획고	어획량	어획고
총계	1,888,949	30,231,417	832,508	15,438,397	779,000	11,252,300	277,441	3,540,720
우럭	82,072	1,505,440	7,000	95,000	18,200	273,000	56,872	1,137,440
노래미	62,628	630,624	-	-	32,400	388,800	30,228	241,824
홍어	61,655	1,232,100	200	3,000	-	-	61,455	1,229,100
농어	10,000	200,000	10,000	200,000	-	-	-	-
광어	15,700	314,000	13,000	260,000	2,700	54,000	-	-
까나리	253,690	3,459,030	-	-	210,400	3,156,000	43,290	303,030
멸치	5,300	53,000	-	-	5,300	53,000	-	-
가타어류	56,556	339,336	-	-	-	-	56,556	339,336
꽃게	781,078	15,508,497	609,308	12,035,397	168,000	3,360,000	3,770	113,100
새우	104,000	2,080,000	104,000	2,080,000	-	-	-	-
전복	2,700	148,500	-	-	2,700	148,500	-	-
굴	26,700	450,500	10,000	200,000	16,700	250,500	-	-
바지락	27,900	264,500	25,000	250,000	2,900	14,500	-	-
가리비	4,800	48,000	-	-	4,800	48,000	-	-
소라류	295,270	2,816,890	20,000	140,000	250,000	2,500,000	25,270	176,890
가무락	1,000	10,000	1,000	10,000	-	-	-	-
김	28,000	140,000	28,000	140,000	-	-	-	-
마역	19,200	167,000	5,000	25,000	14,200	142,000	-	-
다시마	15,000	150,000	-	-	15,000	150,000	-	-
해삼	35,700	714,000	-	-	35,700	714,000	-	-

[출처: 웅진군청 홈페이지 https://www.ongjin.go.kr/open_content/main/environment/industry/marine.jsp, 검색일 2020.11.29.]

3) 수산업 가구 현황 및 어업허가 현황

〈표 3〉 서해5도 수산업 가구 현황(2019.12)

서해5도 수산업 가구 현황(2019.12 기준, 웅진군)

구분	수 산 업 가 구			수 산 업 인 구		
	합계	경영자가구	종사자가구	합계	경영자인구	종사자인구
합계	1,222	610	612	2,556	1,726	830
연평	520	245	275	819	384	435
백령	377	285	92	1,119	1,042	77
대청	325	80	245	618	300	318

[출처: 웅진군청 홈페이지https://www.ongjin.go.kr/open_content/main/environment/industry/marine.jsp, 검색일 2020.11.29.]

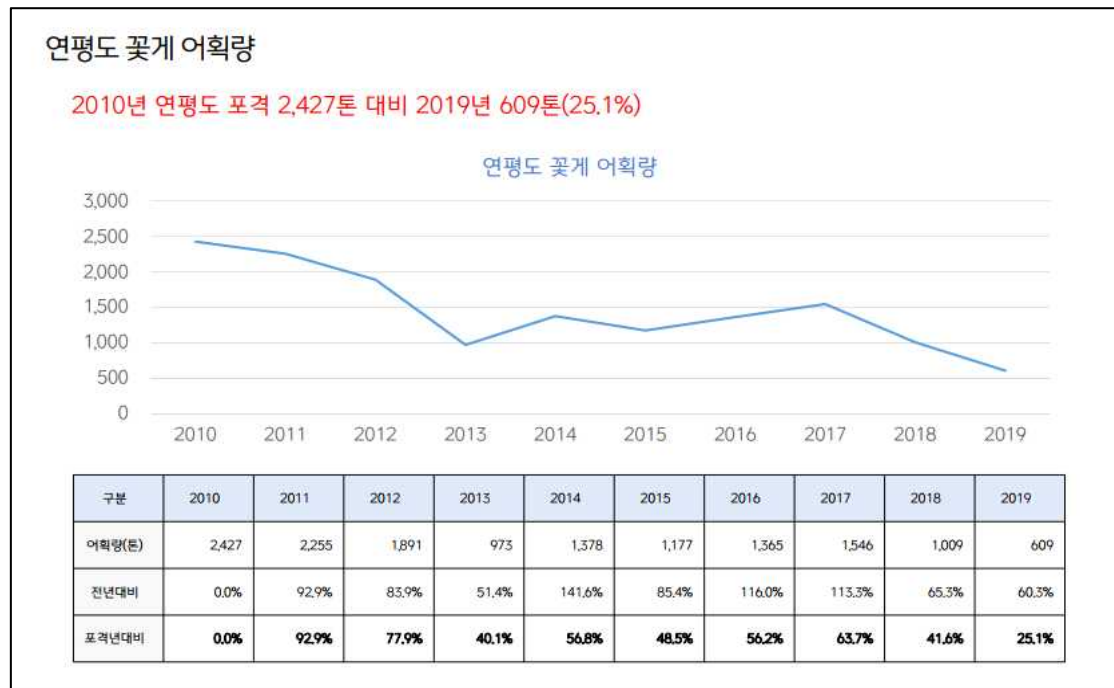
〈표 4〉 서해 5도 어업허가 현황(2020.8)

서해5도 어업허가 현황(2020.8 기준, 웅진군)

5톤 미만 FRP 어선이 대부분임

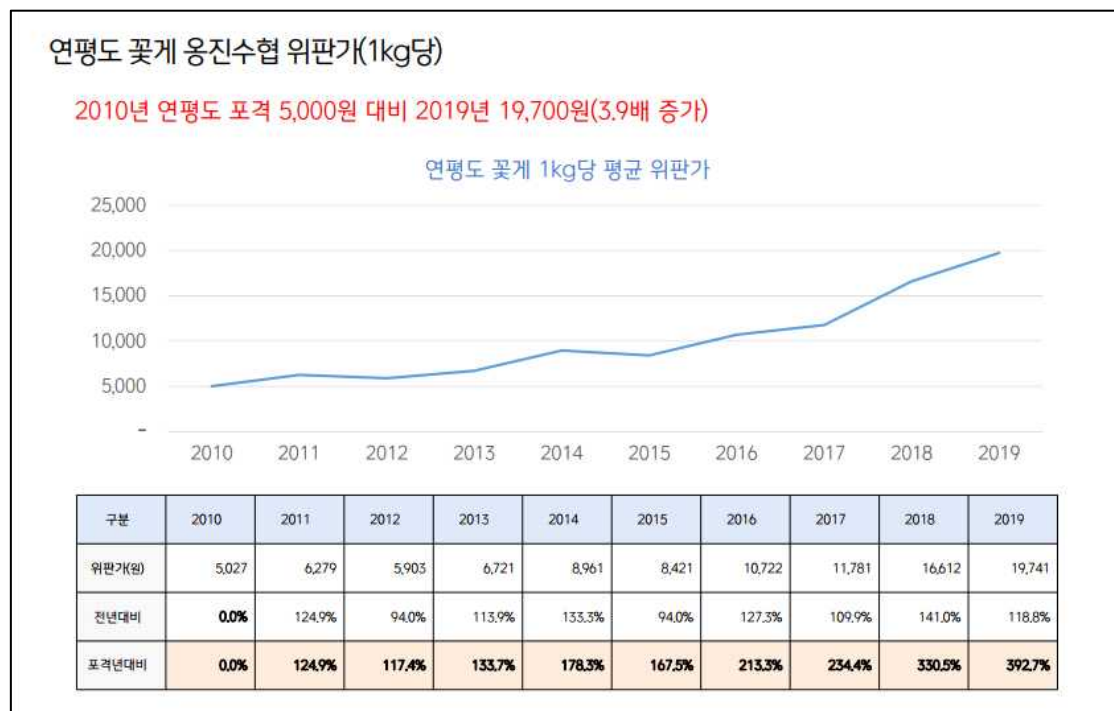
<p>연안복합: 122건</p> 	<p>연안자망: 64건</p> 
<p>연안통발: 15건</p> 	<p>연안안강망: 17건</p> 

〈표 5〉 연평도 꽃게 어획량(2010~2019)



[출처: 웅진군청 홈페이지https://www.ongjin.go.kr/open_content/main/environment/industry/marine.jsp, 검색일 2020.11.29.]

〈표 6〉 연평도 꽃게 웅진수협 위판가(1kg당)



[출처: 웅진군청 홈페이지https://www.ongjin.go.kr/open_content/main/environment/industry/marine.jsp, 검색일 2020.11.29.]

4) 갯벌 현황

서해의 갯벌은 철새의 섭식과 서식에 중요한 서식지로, 호주에서 시베리아에 이르는 철새 이동경로의 중간 기착지로 알려지면서 갯벌에 대한 관심도 증가하고 있음. 이 해역의 갯벌 면적은 1,445km², 한반도 전체 갯벌 면적의 약 26%를 차지하고 있음.

남한 지역은 남한 전체갯벌의 약 20%(487km²), 북한 지역은 북한 전체 갯벌의 약 17.3%(958km²)가 분포하고 있음.

5) 해양생태 현황

해양생태계 환경에 대한 일정한 조사 및 연구는 있으나 해저 생태환경에 대한 조사는 전무한 실정임.

- 해양환경공단(2016)에 따르면 서해는 해양환경 및 생태계 특성에 따라 소해역 생태계로 구분 가능
 - 서해의 소해역 생태계는 경기만 남부권역, 천수만권역, 금강영향권역, 황해저층 냉수역, 전남서부 연안 도서 갯벌해역, 영광~칠산도~중도 주변해역, 흑산도 지질대 해역으로 구분되며, 인천·경기 해역은 경기만 남부권역에 속함
- 경기만 남부권역의 부유생태계는 양호한 편이나, 저서생태계는 생산성 및 출현 종수가 적고 저서생태계의 건강도 지수도 낮은 편에 속함
- 인천·경기지역 갯벌의 저서동물 출현 현황, 염생식물 군락 분포, 법정보호종 서식 현황은 다음과 같음.
 - 2015~2018년 인천·경기 지역 갯벌에서의 저서동물 평균 출현 종수는 19종으로 서해권역 세부지역 중 가장 높은 것으로 파악되며, 출현 저서동물의 평균 생체량은 $200\sim340\text{g}\cdot\text{wet}\cdot\text{wt}\cdot\text{m}^{-2}$ 임
 - 같은 시기 인천·경기 지역 갯벌에서 54종의 염생식물이 출현하였으며, 염생식물 군락면적은 154,101m²로서 갈대, 갯메꽃, 수송나물 등의 출현빈도수가 높은 것으로 파악됨
 - 인천·경기 갯벌의 바닷새 종수 및 개체수는 증가하는 추세를 보이고 있으며, 큰기러기, 저어새, 노랑부리백로, 검은머리물떼새, 알락꼬리마도요, 검은머리

- 갈매기와 같은 법적보호종의 서식이 확인되었으며, 2,210개체수의 알락꼬리 마도요의 서식이 확인됨
- 백령도에 점박이물범이 서식하고 있으며, 경기만 북부해역을 포함하여 동해, 남해, 중국 해역에 걸쳐 활동함. 겨울철에는 중국의 보하이 랴오둥만의 유빙 위에서 새끼를 낳고 봄부터 가을까지 백령도를 포함한 주변 도서 연안에서 섭이 활동함.
 - 서해 연근해지역의 식물플랑크톤, 동물플랑크톤, 저서동물, 어란 및 자치어 현황은 다음과 같음
 - 서해 연근해역의 식물플랑크톤 종수는 101~392종이며, 현존량은 $67 \times 10^3 \text{ cells} \cdot L^{-1}$ 로 다른 해역에 비해 낮음
 - 2018년 8월 인천·경기 근해지역의 동물 플랑크톤 출현 분류군수는 20~25종이며, 개체수는 $2,400 \sim 2,800 \text{ ind.} \cdot m^{-3}$ 분포함
 - 2015년 해양생태계종합조사를 통해 서해 인근해역에서 113종의 대형저서동물의 출현을 확인하였으며, 특히 인천·경기 해역에서 1,325개체수가 확인되어 개체 밀도가 상대적으로 높은 것으로 파악됨
 - 2018년도 8월 인천·경기 연안해역에서 멸치를 포함 7개 분류군의 미동정어란이 총 $1,986 \text{ ind.} \cdot 1,000 m^{-3}$ 출현하였으며, 이는 서해 전체 어란의 98.5%를 차지
 - 인천·경기 연안해역에서 확인된 자치어는 대다수가 청어목으로서 총 $10,822 \text{ ind.} \cdot 1,000 m^{-3}$ 개체가 출현
 - 경기만 해역의 생물다양성 진단을 위해 수집한 해양생태자료를 입력하여 Taxonomic distinctness index ($\Delta+$, 이하 “델타플러스”)를 구한 결과, 조간대 저서생태계는 생물다양성 3등급, 조하대 저서생태계는 생물다양성 5등급이 가장 많음(1등급이 생물다양성이 가장 높고, 5등급이 생물다양성이 낮음)
 - 경기만 조간대 저서생태계 델타플러스를 분석한 결과 총 640개 격자 중 60개의 격자자료가 존재하며, 60개 격자 중에서 1등급은 6개(10%), 2등급은 6개(10%), 3등급은 20개(33%), 4등급은 17개(28%), 5등급은 11개(18%)로 나타남
 - 경기만의 조하대 저서생태계 델타플러스를 분석한 결과 총 640개 격자 중 20개의 격자 자료가 존재하며, 20개 격자 중에서 1등급은 1개(5%), 2등급은 0개, 3등급은 1개(5%), 4등급은 3개(15%), 5등급은 15개(75%)로 나타남¹⁶⁾

16) 이상, 인천광역시/해양수산부, 『인천 해양공간관리계획(안)』(2020.7), 17~18쪽.

6) 중국어선 조업현황

〈그림 3〉 서해5도 중국어선출몰 현황 및 조업방식

서해5도 중국어선

최근 3년간 중국어선 출몰현황(해경)

2017년	2018년	2019년	최근 3년 평균
12,775	11,680	14,965	13,140

중국어선 조업방식(저인망 방식)



〈그림 4〉 연평도 서북단 300M 인구 중국어선 어구설치



[출처: 2020년 10월31일 연평 어민 제공 동영상 중 캡처]

4. 공동어로구역 유사 외국 사례

1) 홍해 평화공원

홍해 평화공원은 이스라엘과 요르단 등 분쟁 국가들 사이의 갈등 수역을 생태 보호와 평화수역으로 전환시킨 선구적인 예라고 할 수 있음. 1994년 10월 26일 이스라엘과 요르단 평화협정에 따라 제2차 세계대전 이후 최초로 이스라엘과 요르단의 국경이 형성되었음. 이 협정을 통해 이스라엘은 요르단과 항구적인 평화를 국제적으로 인증 받았고, 요르단 강과 Yamouk 강의 수자원에 대한 공동이용권리를 보장받았음. 아카바 만에 대하여는 경계미확정의 상태에서 공동 이용의 해법을 적용하였음.

이 협정은 서문, 30개 조항, 4개 부속서, 전문해설 부록(4개항)으로 이루어져 있음. 체결당시 합의도출이 실패한 사안에 대하여 부문별로 추가 협상 시기를 협정서에 함께 명시함으로써 협정의 이행과정에 대한 국제적인 검증을 가능케 하였음. 교역, 관광, 통신, 에너지, 문화, 과학, 항로·운항, 환경 등 부문별 사안뿐만 아니라 관심지역인 요르단 벨리(Rift Valley)와 아카바만의 협력관리에 관한 사항을 구체적으로 명시하고 있음. 이 중에서 아카바 만에 관한 부분은 총 6개 조항과 부속서 제4조에 나타나 있다. 관련 6개 조항은 아카바만에 현존하는 무력 철수(제3조), 아카바만 항행의 안전·자유 보장(제14조), 관광증진을 위한 공동 협력(제17조), 환경 보호 및 개선(제18조), 에너지 공동이용(제19조), 그리고 아카바/아일랏 공동 개발·이용(제23조4))이다. 관련하여 양 국민이 공동으로 이용할 수 있는 ‘공동우체국’ 설치/ 자유 무역지대 설치/ 항공항로 공동 관리/ 병원, 경찰 운영 등에 관한 공동 협력을 강조하고 있음도 기억할 필요가 있음.

동 평화협정 부속서 제4조에서 구체적으로 아카바만의 환경 개선과 산호초 보호를 명시하고 있음. 그에 따라 이스라엘 요르단 양국은 1996년 1월 아카바-아일랏 특별 협약을 채택하였고, 홍해해양평화공원을 지정하였음. 이 협약은 양국의 산호초 보호 구역을 개별적으로 지정하고, 각 보호구역의 실질적 관리를 위해 협력할 것을 주요 내용으로 하고 있음.¹⁷⁾

17) 장원/최지연, “홍해해양평화공원 사례 분석 및 남북 접경지역 해양환경 협력 시사점”, 해양수산 통권 제252호(2005. 9), 40쪽.

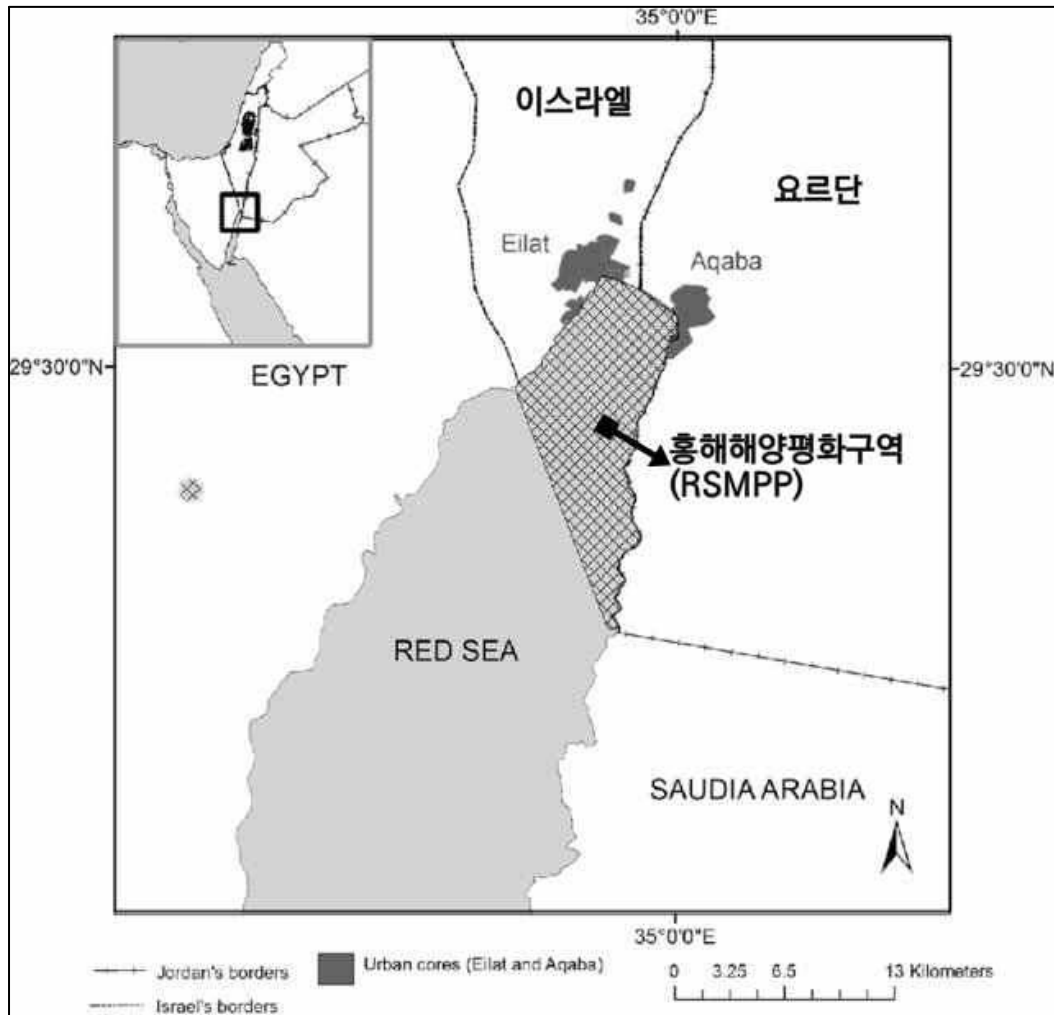
이 협약은 크게 환경보호(protection), 지역발전(prosperity), 평화(peace) 등으로 구분이 가능함. 환경보호부문은 산호초 생태계를 보전하는 ‘홍해해양평화공원’에 관한 내용임. 먼저 홍해해양평화공원 지리적 범위(보호대상 산호 서식처)를 지정하였고, 산호 생태계 관리를 위한 양국 협력 원칙의 조사연구계획 수립과 조사·연구에 국제 연구기관의 참여를 강조하고 있음. 또한 이러한 협력관리에 법제도 개정 및 보완 프로그램을 공동으로 정비·개발하는 내용을 담고 있음.

지역발전 부문은 지역경제 및 국가경제를 활성화하는 것으로 ‘양국 특별경제구역(Bi-national Special Economic Zone)’을 설치·운영하는 것을 주요 골자로 하고 있음. 산호초를 이용한 관광산업을 적극 개발하여 아카바와 에일랏의 지역경제를 활성화시키고 그 성과를 주변 지역으로 확산시키는 방식을 채택하고 있음. 마지막으로 평화부문은 환경보호와 지역발전에서 이루어진 공동협력 성과를 바탕으로 양 간 경제 협력관계 증진뿐만 아니라 평화정착에 기여하는 것임.

양국은 공동으로 홍해해양평화공원 공동 연구, 모니터링 및 관리 프로그램(Red Sea Marine Peace Park Cooperative Research, Monitoring and Management Program)을 운영할 것을 규정했음. 홍해해양평화공원은 1999년 미국 국제개발처(USAID) 중동지역프로그램(MERC: The Middle East Regional Cooperation Program) 자금을 기초로 만들어졌음. 미해양대기청(NOAA) 주관하에 설립된 ‘홍해 해양평화공원 조정기구’에서 세부프로그램과 예산을 관리하고 사업계획을 말함.

요르단과 이스라엘의 협력을 증진하기 위해 아카바·에일랏 조정위원회(Aqaba/Eilat Coordination Committee)가 구성되었음. 양국 개별 관리조직은 요르단은 아카바 특별경제구역청(ASEZA: Aqaba Special Economic Zone Authority)이고 이스라엘은 자연보호구역청(NPA: Nature and National Park Protection Area Agency)임. USAID에서 대부분의 자금을 제공하고 World Bank가 후원하는 요르단 글로벌 환경 기구(Jordan Global Environmental Facility)가 추가 기금을 제공하였음.

〈그림 5〉 홍해해양평화공원-아카바(Aqaba) 해양공원과 예일랏(Eilat) 산호보호구역



[출처: 최지현 외 4인, 한반도 평화체제 수립 대비 접경수역 연구, 한국해양수산개발원, 2019, 71쪽]

이러한 이스라엘과 요르단 사이 아카바 만 홍해평화공원의 사례는 양국이 평화협정에 성공하면서 해양 경계문제도 순조롭게 풀어갈 수 있었다는 점에서 우리 서해5도 수역의 상황과는 다르지만, 첫째, 아카바 만의 해양 경계를 획정하기 전에 평화공원의 공동이용 구역으로 설정했다는 점, 둘째, 생태보전으로 시작하여 관광 개발로 확대하고 평화를 보장하는 방식의 진행을 하였다는 점, 셋째, 미국 등 국제적인 주체들이 관여하였다는 점, 넷째, 이스라엘과 요르단의 공동 위원회가 구성되고, 또 각 나라에서 독립적인 관리기구가 운영되고 있다는 점에서 매우 시사적임.

2) 중국 베트남간 경계 및 어업협정(공동어로구역)

베트남의 톤킨만은 중국과 인접해 있는 수역으로 일찍이 중국과의 경계획정과 공동어로의 문제로 많은 논란이 있어 왔음. 1957년 최초로 어업협정을 체결하여 양국은 연안어장을 각각 관리하고 중간 지점은 공동 조업 구역으로 이용하기로 하였음. 이후 1963년 새로운 어업협정이 체결되고, 다시 합의와 폐기를 반복하다가, 2000년 마침내 어업협정과 해양경계획정에 관한 협정을 동시에 체결하였음. 양국의 배타적 경제수역이 중첩되는 부분에서 해수의 공동이용의 관점에서 공동어로구역이 설정되었음.

〈표 7-1〉 중국-베트남 어업협정 전·후 톤킨만 주변지역 영향 분석

구분	주요내용
어업협정 이전	<ul style="list-style-type: none"> • 중국 측의 지역 경제 활성화 혹은 산업구조 조정정책이 사실상 어업이 근간임 • 경계획정 이전에 이미 어민들의 생활은 상당히 궁핍한 상황 • 해당 지역 어선의 약 50%는 손해, 30%는 현상유지, 20%는 약간의 이익을 내는 정도
어업협정 이후	<ul style="list-style-type: none"> • 6,000척의 어선이 중국과 베트남 경계획정에 따른 以西 해역에서 퇴출 • 연간 22만 톤·생산액 12억 인민폐의 감소에 상당 • 어로장소의 축소는 직접적으로 톤킨만 중심선 以東에서 중국 어선들간의 어업자원 쟁탈 문제를 더욱 가속화
피해 대응	<ul style="list-style-type: none"> • 연속 3년간 자금을 안배하여 3개의 어업획정(중일·중한·중베트남 어업협정) 지역 어민들이 생산활동 및 업종의 전환을 피하도록 지원 • 중국 담강시 톤킨만 어민의 생산활동 및 업종 전환 지원을 위한 규정
소결	<ul style="list-style-type: none"> • 광서장족자치구(廣西壯族自治區)와 광둥성(廣東省) 어민들의 손실이 분명하게 나타나는 반면, 해남성(海南省) 경우에는 반대로 대폭적으로 어장이 확대 됨 • 이러한 지역적 손익은 베트남이 기존에 주장해온 동경(東經) 108 03'13" 선에 따른 경계획정 방식을 포기하였고, 쌍방의 북위(北緯) 20 남북수역 부분에서 해역 조정을 한 후에 톤킨만 경계획정 해결에 도달하였다는 결론도출이 가능

〈표 7-2〉 통킹만 경계획정 시 주요 고려요인

구분	주요내용
총체 면적의 비례 문제	<ul style="list-style-type: none"> • 쌍방의 통킹만 해역에 대한 점유 비율은 양국의 경계 획정 대상해역의 해안선 비율인 1.1:1(베트남:중국)에 가까운 1.135:1(베트남:중국)의 비율로 설정
어업 문제	<ul style="list-style-type: none"> • 통킹만 경계획정은 단지 쌍방이 통킹만의 어업 자원에 대한 보호·관리 및 이용 등의 사항에 대하여 합작을 진행하여야 한다고 원칙적 규정 • 구체적인 합작 형식은 어업 협정에서 규정 • 어업 협정에 의하면, 쌍방이 확보한 양국의 어선은 공동어업수역에 진입할 수 있으며, 그 면적은 약 3만평방 킬로미터에 달하고, 15년 기한으로 규정 • 공동어업수역 이북에는 4년을 기한으로 잠정조치수역을 설정하여 양국 어선이 진입하여 작업할 수 있도록 규정 • 어업협정은 양국이 상호 이익의 정신에 따라 공동어업수역 내에서 장기 어업 합작을 진행하도록 명문화, 통킹만 어업연합위원회가 구체적인 합작 사항을 실행 • 중국은 경계획정 문제는 반드시 어업문제와 동시에 해결되어야 한다는 점과 경계획정 협정이 어업협정과 함께 발효되어야 한다는 점을 지적
석유 및 천연가스 문제	<ul style="list-style-type: none"> • 양국은 모두 각자의 대륙붕 상에서 탐사 개발을 통한석유와 천연가스 혹은 광산 자원을 채취
경계획정 대상해역의 선정 방식	<ul style="list-style-type: none"> • 전체 통킹만을 대상으로 한 것이 아닌, 남중국해 경계획정과 연계될 수 있는 해역을 제외하는 방식의 부분 경계획정 대상해역으로 한정 • 양국은 남중국해 경계획정 혹은 기타 요소로 어려워질 수 있는 해역을 제외한 채, 우선 획정이 가능한 해역을 선정 • 경계획정의 끝점은 half effect를 부여받은 Con Co섬에 의하여 베트남으로 부터는 68해리, 중국 하이난으로 부터는 60해리의 점에 위치하는 것으로 획정

〈표 7-3〉 통킹만 경계협정의 합의 요인

구분	주요내용
1	<ul style="list-style-type: none"> • 통킹만에서 베트남이 기존에 지속적으로 제시하였던 1887년의 프랑스·청국 정부의 경계획정 협약의 기준점(동경 108 03'13")을 포기
2	<ul style="list-style-type: none"> • 통킹만의 해역 중간에 있는 백룡미도(白龍尾島)에 대한 베트남의 영유권을 인정
3	<ul style="list-style-type: none"> • 백룡미도(白龍尾島)를 섬으로서 인정하고 배타적경제수역 및 대륙붕에 대하여 3해리의 부분적 효과를 인정
4	<ul style="list-style-type: none"> • 경계획정은 기본적으로 중간선 원칙을 적용하고, 섬에 대한 효과를 중심으로 경계선이 획정

구분	주요내용
5	• 양국의 경계획정에도 불구하고 단일지질구조로 인한 경계선에 걸쳐있는 석유/가스자원 혹은 광산자원에 대하여는 협상을 통해 합작 개발하도록 약정
6	• 경계획정 대상해역 선정에서 양국간 첨예한 이해대립이 예상되는 해역, 그리고 제3국 혹은 부분적 이해 관계로 인해 전체해역의 분쟁해결을 어렵게 할 해역을 배제하고 획정 가능한 해역으로 한정하여 추진

중국과 베트남 사례의 특징은 공동어로구역 설정이 해양 이용 관련 전체 패키지의 한 부분으로 이루어진 점임.

보통은 해양경계획정의 협상이 진행되는 중에 잠정적인 어업협정을 체결하고 거기에서 공동어로구역을 설정하는데, 중국과 베트남의 사례에서는 경계획정과 공동어로구역이 동시에 체결된 것임.

중국과 베트남의 해양경계획정은 공평성과 비례성의 원칙에 의거해 해안선의 길이의 비례에 따라 중간선을 조정하였음. 이는 카타르-바레인, 에리트리아-예멘의 사례에서도 적용된 것으로 이제 국제해양법의 확고한 원칙이라고 할 수 있음.

또한 통킹만의 베트남 섬들이 경계획정에서의 반영 비중에서 백룡미도의 경우 25%, 통킹만 입구의 콘코섬의 경우 50%의 효과가 부여된 것도 주목할 부분임.¹⁸⁾

공동어로구역 관련해서 또 하나 주의할 부분은 전통적인 어업질서를 존중하였다는 점임.

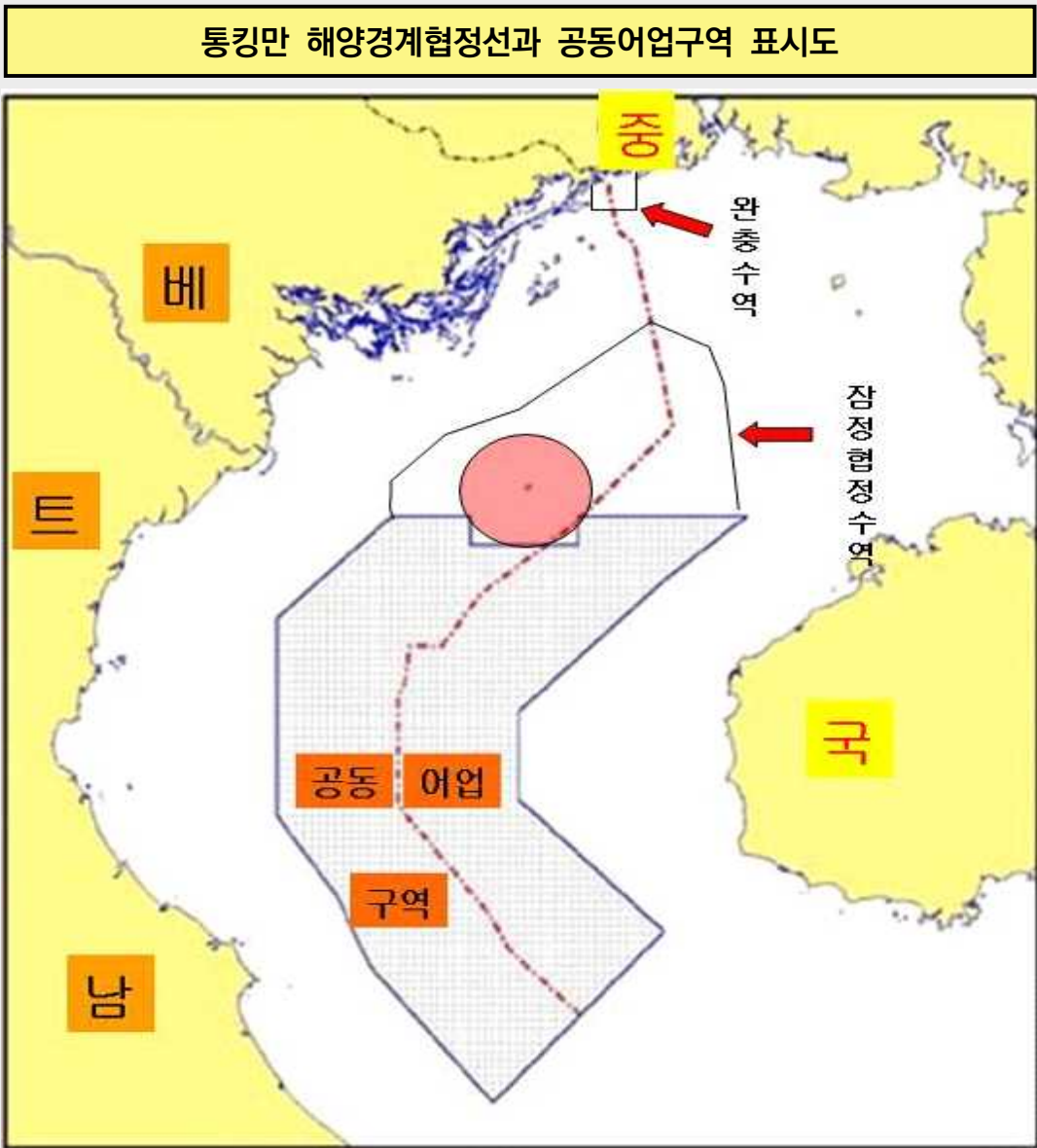
국제 사법재판소 등은 일찍이 “지역의 특유한 관습 또는 특별한 관련 사정으로 그 지역만으로 특유한 공존 형태의 공동어업방식이 있는 경우 이를 경계획정과 무관하게 존중할 것”을 요구하고 있으며,¹⁹⁾ 이 원칙은 중국-베트남의 어업협정 공동어로구역의 설정에서도 반영되었음.

양국의 어민과 어선에 의하여 확립되어 온 전통적인 어업질서를 존중하는 기반에서 공동어로구역을 설정한 것임.

18) 최진모, “중국-베트남 간 통킹만 어업협정 및 해양경계협정 사례에 관한 소고”, 해양정책연구 제21권 1호, 2006.

19) 김현수, “에리트리아-예멘 해양경계획정사건”, 국제해양분쟁사례연구 I -중재재판소판례-, 해양수산부, 2005, 304-308쪽; 이석용, “카타르 대 바레인 해양경계획정 및 영토문제사건”, 국제해양분쟁사례연구 III-국제사법재판소판례-, 해양수산부, 2005, 328-330쪽.

〈그림 6〉 중국-베트남 공동어업구역



[출처: 최진모, “중국-베트남 간 통킹만 어업협정 및 해양경계협정 사례에 관한 소고”, 해양정책연구 제21권 1호, 2006, 136쪽]

3) 남-북 사이프러스 해상경계 구획

현재 지구상에 또 하나의 분단국가로서 사이프러스를 들 수 있음. 그리스계와 터키계가 혼재한 상태에서 독립하였지만, 이후 바로 무력충돌이 발생하고 터키가 가세함에 따라 결국 사이프러스는 친 터키의 북부와 친 그리스의 남부로 분단된 상태임.

이후 유엔 안보리의 중재에 따라 유엔평화유지군이 파견되고, 육상 경계선이 확정되었음. 그러나 해상에서는 양측 간 해양 경계를 육상에서의 그린라인으로부터 가상으로 연장하여 그렸을 뿐임.

따라서 사이프러스 내부뿐만 아니라 터키와 같은 주변 국가와도 경계 획정과 자원의 이용에 대한 분쟁이 존재함.

사이프러스는 분단국가의 경우 해양 자원 문제가 양자 간의 분쟁상황을 더욱 악화시킬 수 있는 촉매제가 될 수 있다는 점을 잘 보여주는 사례임.

특히 해양경계에서는 육상 경계와는 달리 권리가 모호하게 분할되어 있고, 터키가 북 사이프러스를 대변하여 해양 자원을 이용할 권리를 주장하는 상황임.

〈그림 7〉 사이프러스 남북 및 주변 국가들 사이의 해상 경계 구획



[출처: 최지현 외 4인, 한반도 평화체제 수립 대비 접경수역 연구, 한국해양수산개발원, 2019, 111쪽]

4) 아일랜드와 북아일랜드 간 초국경 해양공간계획 (Transboundary Maritime Spatial Plan)

평화협정 체결 이후 상호 간에 최종적인 경계획정을 하지 않고, 초국경적 해양공간 계획을 공동으로 수립하고 있는 북아일랜드-아일랜드 사례도 참고할 수 있음. 아일랜드와 북아일랜드도 일종의 분단국이라고 할 수 있음. 영국으로부터 수 세기 동안 식민지배를 받아 온 아일랜드가 20세기 초에 마침내 독립을 하였지만, 북 아일랜드는 영국화가 진행되어 영국에 잔류하였음.

이후 아일랜드와 북아일랜드의 갈등과 충돌이 계속 이어졌으나 마침내 1998년 아일랜드와 영국은 벨파스트 협정(Good Friday Agreement)을 체결하여 평화를 정착시켰음.

그 협정에 따라 북아일랜드가 현재는 영국의 일부이지만, 추후로는 북아일랜드 및 아일랜드 국민의 대다수 의사에 따라 아일랜드로 편입될 수 있는 가능성을 인정하였음.

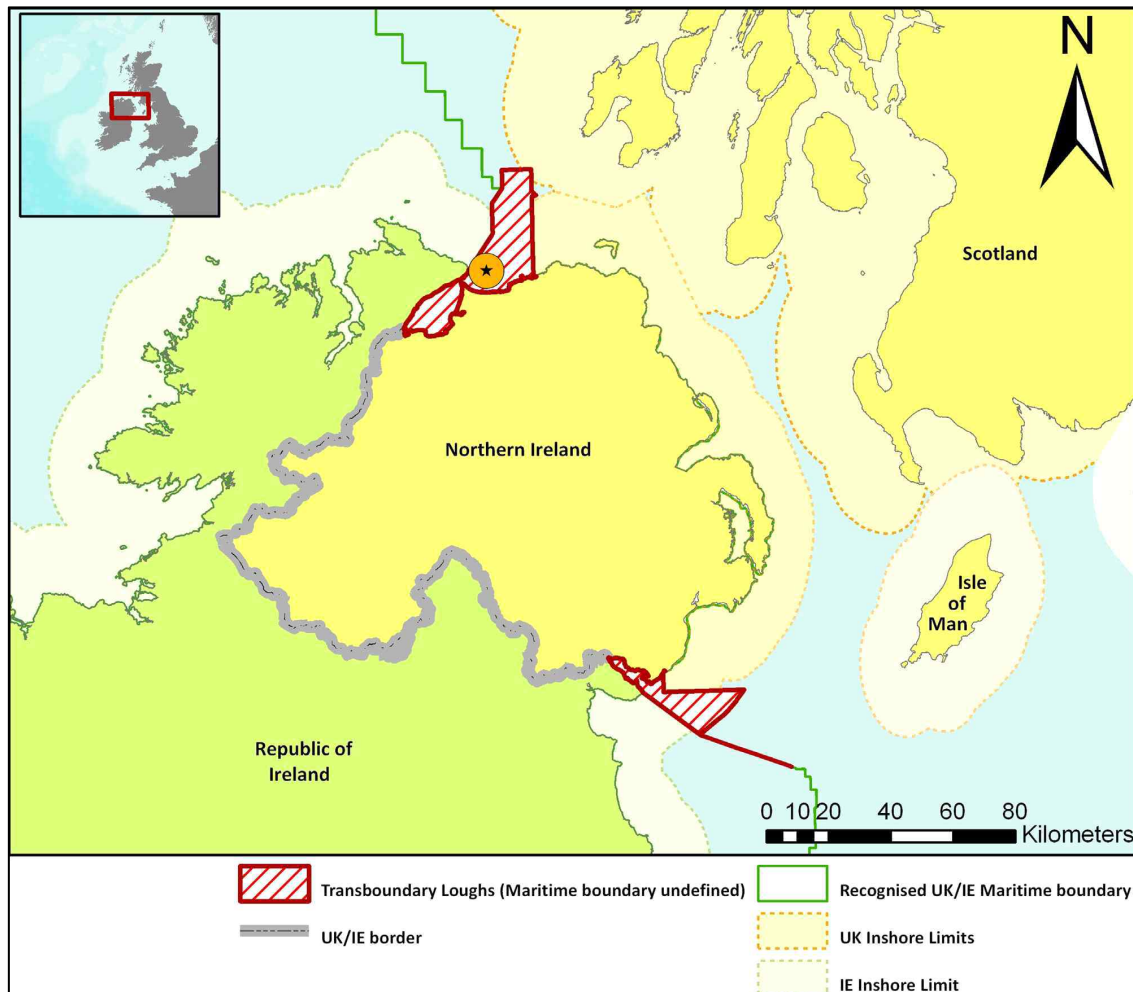
이러한 상황에서 영국과 아일랜드는 북아일랜드와 아일랜드의 영해 경계를 획정하지 않고, 상호 공동으로 초국경적 해양공간계획을 수립하기로 하였음.

아일랜드와 영국의 북아일랜드 사이의 영해 및 일부 EEZ(exclusive economic zone, 배타적경제수역) 해양경계획정은 최종적으로 북아일랜드의 법적 지위에 관한 문제가 매듭지어지기 전까지는 이루어지지 않을 것임.

이러한 상황에서 아일랜드는 북아일랜드의 해양경계획정 없이 해양에 대한 공동 계획을 추진하고 있음. 아일랜드와 북아일랜드는 상호 간의 해양공간계획을 완료하고 이 계획을 토대로 접경수역의 공동 관리를 추진함으로써 해양에서 발생하는 긴장을 최소화하고 해양에 대한 이용을 극대화하고 있는 것임.

초국경적 해양공간계획의 대상이 되는 해역은 <그림 8>에서 빨간 빗금 친 부분으로 해역경계가 완성되지 않은 해역임.

〈그림 8〉 아일랜드와 북아일랜드의 초국경 해양공간 계획 : 포일만과 칼링포드만



[출처: 최지현 외 4인, 한반도 평화체제 수립 대비 접경수역 연구, 한국해양수산개발원, 2019, 85쪽]

[출처: 최지현 외 4인, 한반도 평화체제 수립 대비 접경수역 연구, 한국해양수산개발원, 2019, 85쪽]

해양은 중요한 식량공급원일 뿐만 아니라 기후변화와 에너지 고갈 문제를 해결할 수 있는 대안이며 방대한 해양자원은 혁신성장의 견인차 역할을 할 것으로 인식되고 있음. 세계 각국은 다양한 해양 이용행위를 체계적이고 통합적으로 관리하고, 지속가능한 해양 이용을 위한 핵심수단으로서 해양공간계획에 주목하고 있음.

현재 약 65개국 이상이 해양공간계획을 이미 도입하였거나 도입을 추진하고 있고, 특히 2000년대 초중반에 해양공간계획을 도입한 유럽의 선도 국가들은 계획 수립 및 이행 후 효과성 평가를 실시하는 등 제도의 정착 및 고도화 단계에 진입하고 있음.

벨기에(2003), 네덜란드(2005), 독일(2005) 등 EU의 선도 국가들은 이미 2000년대 초중반에 해양 공간계획을 도입하였는데, 해상풍력, 해사 채취 등의 해양 이용 수요가 주요한 추동요인이었음. 이들 국가들은 제도의 효율적 추진을 위해 별도의 법을 제정

하였으며, 특히 영국은 해양관리기구(Marine Management Organisation: MMO)라는 준정부기구를 신설하여 해양공간계획 수립을 담당하고 있음.

또한 여러 나라들의 협력으로 국경을 넘어서 국가 간(transboundary) 계획 수립 추진 기반을 마련하고, 해양공간계획과 혁신 성장과의 관계를 연구하며, 시행효과 분석을 위해 지표를 개발하는 등 제도를 고도화하고 있음. 우리의 경우도 2018년 해양공간계획 및 관리에 관한 법률을 제정 시행하고 있음.

동법은 1. 어업활동보호구역 2. 골재·광물자원개발구역 3. 에너지개발구역 4. 해양 관광구역 5. 환경·생태계관리구역 6. 연구·교육보전구역 7. 항만·항행구역 8. 군사활동 구역 9. 안전관리구역으로 해양공간특성을 평가하여 종합적이고 지속가능한 해양 공간의 이용 개발 보전을 도모하고 있음. 이러한 해양공간 계획의 개념을 북한과 같이 공유함으로써 한반도 차원으로 확대하고 나아가 중국과 일본을 포함하여 초국경적 해양공간계획을 추진해 나갈 수 있을 것임.

〈그림 9〉 유럽연합 초국경 해양공간계획 수립 추진 현황



[출처: 최지현 외 4인, 한반도 평화체제 수립 대비 접경수역 연구, 한국해양수산개발원, 2019, 166쪽]

5) 시사점

(1) 당사국들의 평화 상태

- 위의 해외 사례들의 경우 해양 경계획정은 대부분 관련국들 사이의 평화협정 혹은 평화관계를 전제로 함을 알 수 있음. 홍해 평화공원은 이스라엘과 요르단 사이의 평화협정을 전제로 한 것이고, 통킹만 해양 경계획정은 중국과 베트남의 평화관계를 기초로 한 것이며, 아일랜드와 북아일랜드의 경우도 아일랜드와 영국 사이의 평화협정이 있어 가능한 것이었음. 그와 반대로 사이프러스 사례는 남북 사이프러스 사이에 평화관계가 확립되지 않은 상황에서 해양 관할 문제가 여전히 불안정한 상태로 남아 있음을 확인해 주고 있음.

(2) 관할권 분쟁의 다양한 해법

- 위의 해외 사례들은 해양 경계 분쟁에 대한 다양한 해법과 경로를 알려 주고 있음. 홍해 평화공원은 생태 환경 보존을 위한 해수 공동이용의 방법을 시사하고, 통킹만 사례는 해양 경계획정과 함께 어업협정을 체결하는 방법을 보여주고 있으며, 아일랜드 사례는 초국경적 해양공간계획이라는 보다 포괄적인 공동계획 접근법을 제시해주고 있음.

(3) 해양 경계 획정에서 섬과 육지의 비율

- 통킹만의 경우 해양 경계획정의 전통적 원리가 적용되었으나, 섬의 비중의 계산법에 대하여 보다 구체적인 사례를 보여주고 있음. 서해5도 수역 남북의 해양경계획정 문제가 제기될 경우 북한이 서해5도의 비중을 육지보다 적게 주장할 가능성에 대한 고려가 필요함.

(4) 주변국과의 관계

- 사이프러스 사례의 경우 남북 사이프러스만이 아니라 주변 강대국들이 개재되어 있어 상황을 더욱 복잡하게 만들고 있음을 확인할 수 있음. 분단국의 해양 주권 논란에서 주변 강대국의 배타적 경제수역 및 대륙붕의 범위가 포함될 경우 해양 경계획정 및 해수관할권 분쟁은 포괄적으로 혹은 순차적으로 접근할 필요가 있다고 생각함.

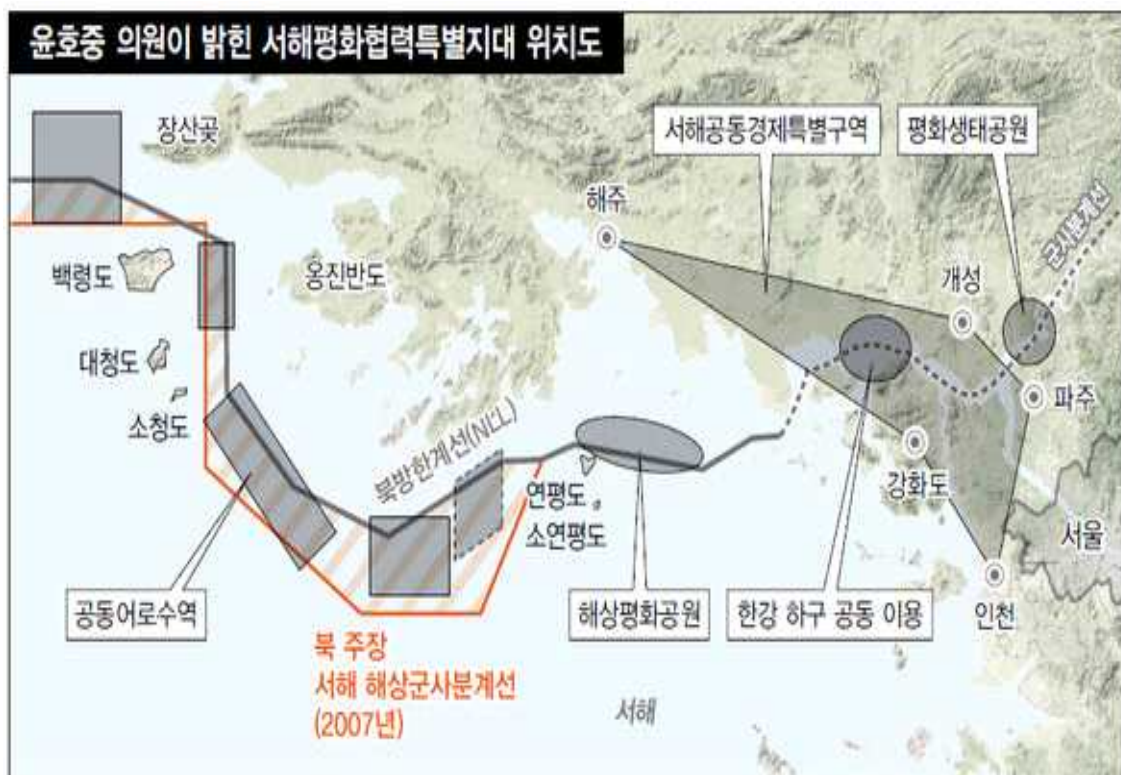
5. 최근 NLL 및 공동어로구역 관련 동향

1) 노무현 정부의 ‘10.4. 공동선언’

공동어로구역은 남북 협력과 서해 5도 수역 해법으로 오래 전부터 제시되어 왔으며, 보다 구체적으로는 노무현 정부에서 10.4 남북 정상 선언으로 서해 평화협력지대가 합의되었고, 공동어로구역 설정에 대한 구체적인 논의까지 진전되었음.

10.4 선언 제5조에서 남과 북은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 서해평화협력특별지대를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간 선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 하였음. 다만, NLL을 기준으로 하는 남북 등면적, 등거리 논란 속에 결국 성사되지는 못하였음.

〈지도 12〉 노무현 대통령이 김정일 국방위원장에게 전달한 서해평화협력지대 지도



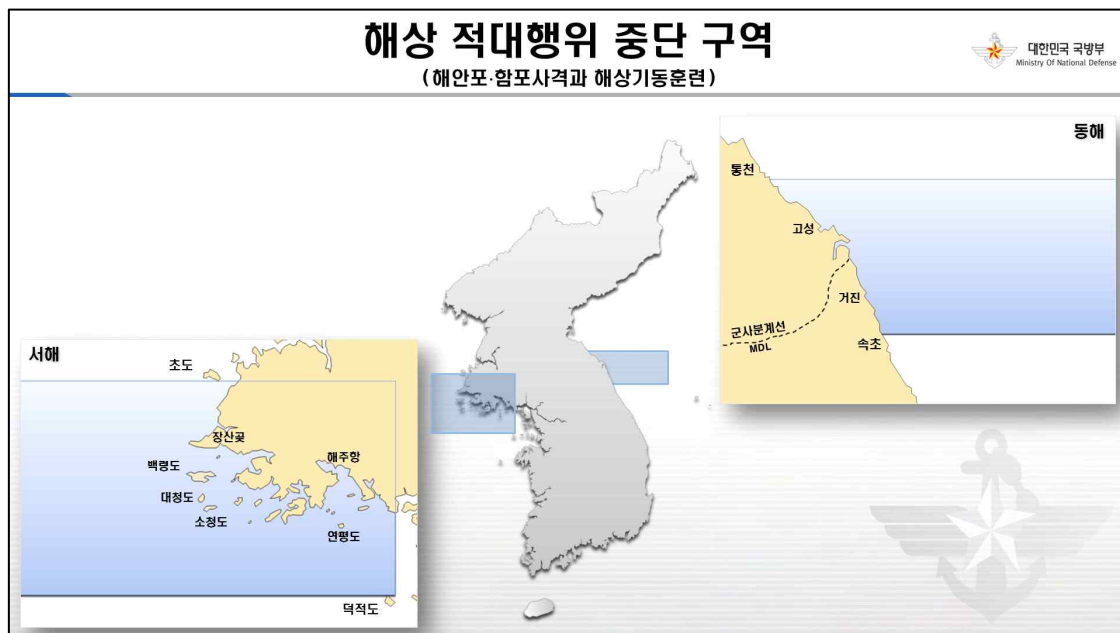
[출처: 인터넷 한겨레신문, 2013-07-14, <http://www.hani.co.kr/arti/PRINT/595696.html>, 검색일 2020.4.20.]

2) 문재인 정부의 ‘판문점 선언’

문재인 정부 들어 서해평화수역과 공동어로구역의 구상이 재추진되었음. 판문점 선언을 통하여 남과 북은 모든 공간에서 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면 중지하기로 하였으며(제2조 제1항), 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 안전한 어로 활동을 보장하기 위한 실제적인 대책을 세워나가기로 하였음(제2조 제2항).

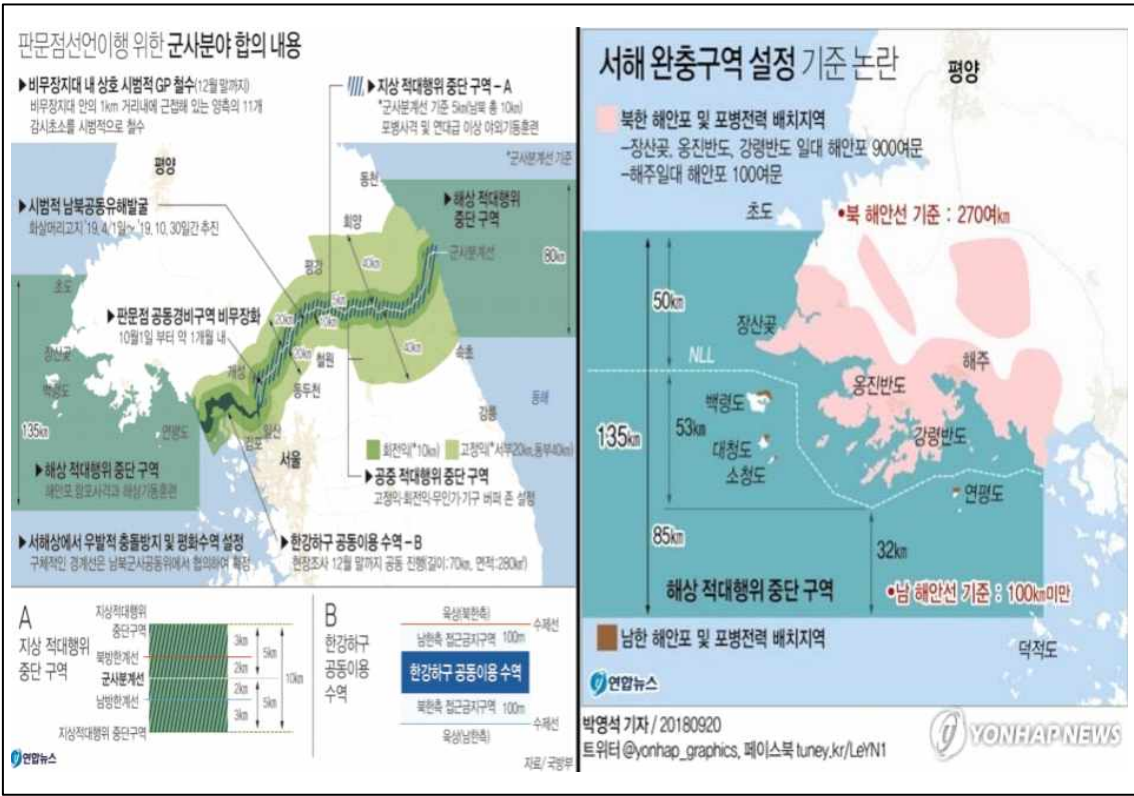
그리고 그 이행을 위한 군사분야 합의서에서 서해 남측 덕적도 이북으로부터 북측 초도 이남까지의 수역에서 포사격 및 해상 기동훈련을 중지하고 해안포와 함포의 포구 포신 덮개 설치 및 포문 폐쇄 조치를 취하기로 하였음(제1조 제2항). 나아가 남북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 군사적 대책을 취해 나가기로 하였음(제3조). 그에 따라 ① 쌍방은 2004년 6월 4일 제2차 남북장성급군사회담에서 서명한 ‘서해 해상에서의 우발적 충돌 방지’ 관련 합의를 재확인 복원하고, ② 서해 해상에서 평화수역과 시범적 공동어로구역을 설정하고, ③ 평화수역과 시범적 공동어로구역에 출입하는 인원 및 선박에 대한 안전을 철저히 보장하고, ④ 평화수역과 시범적 공동어로구역 내에서 불법어로 차단 및 남북 어민들의 안전한 어로활동 보장을 위하여 남북 공동순찰 방안을 마련하여 시행하기로 하였음.

〈지도 13〉 2018년 판문점 선언의 적대행위 금지 구역



[출처: 국방부 대북정책관실, 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서 해설 자료, 2018 9. 19.]

〈지도 14〉 판문점선언 이행위한 군사합의 내용 및 서해 완충구역



남북 공동어로구역 설정을 위한
법적 고찰 연구

Ⅱ

공동어로구역 설정 및 운영을 위한 기본 방안 및 전략



1. 기본 방안 및 전략
2. 남북 해양 경계설정
3. 서해5도 수역 법제개편
4. 공동어로구역 등 남북협력에 대한 제약요소



공동어로구역 설정 및 운영을 위한 기본 방안 및 전략

1. 기본 방안 및 전략

1) 기본 개념과 방안 : 전쟁과 불모의 수역에서 평화와 풍요의 수역으로

(1) 평화 수역

공동어로구역은 평화수역을 기초로 함. 공동어로구역의 시행에 앞서 먼저 서해 5도를 평화수역으로 만들어 가야 함. 평화와 신뢰가 확립되지 않으면 공동어로구역은 성공하기 어려움.

남북 협상의 원칙으로는 다시 정전협정의 정신으로 돌아가, 첫째 서해5도 수역에서의 적대행위 금지, 평화적 분쟁 해결 원칙을 확립하고, 둘째, 남과 북이 공히 각자의 고유한 배타적 수역의 범위는 최소화하고, 남과 북이 협력하고 공동 이용 수역은 최대화하는 원칙을 정립할 필요가 있음.

(2) 통항 자유

서해 평화 수역을 위한 구체적인 조치로서 해주 직항로 개설도 검토할 필요가 있음. 사실 해상 경계의 재설정, 그리고 공동어로구역 설정에 앞서 일차적으로 시급한 것은 남북 선박 운항의 자유임. 국제해양법상으로는 설사 자국의 영해라고 하여도 타국 선박의 '무해통항권(innocent passage)'을 부인할 수 없음(국제해양법 제17조).

(3) 공동 해양 조사

우선 해주직항로 개설에 필요한 남북 수로측량 공동연구를 진행해야 할 것임. 2018년 11월부터 한 달간 남북이 한강하구에 대한 수로조사를 실시한 바 있어 그 경험을 토대로 해주-인천 간 직항로 개설을 위한 수로측량 공동연구를 수행할 수 있을 것임.

장기적인 경제협력을 위해서는 해주항 개발 타당성 조사도 필요함.

또한 공동어로구역 설정에 앞서 **해저 생태환경과 수산자원 상태에 대한 공동조사**가 필요함.

공동어로구역을 설정에 합의하였더라도 해저 생태환경이 어로구역을 설정하기 부적절한 경우는 실효성이 없기 때문임. 특히 중국 어선이 장기간 남획을 일삼아 이 해역의 수산자원 상태가 적정 수준으로 유지되지 못했을 가능성이 있으므로 수산자원 상태를 정밀 진단하고 수산자원을 지속 가능한 수준으로 회복시키기 위한 기본방향 하에 공동어로를 추진해야 함.

한강하구의 경우는 2020년 11월부터 국립생태원과 한강하구 중립수역 인근 육지 습지 생태조사의 실시를 밝힌 바 있음. 서해5도의 경우도 남측이 접근 가능한 지역에 서라도 어장의 현황을 알기 위한 해저 생태조사 및 어장회생을 위한 해양 생태조사가 필요하다고 사료됨.

〈그림 10〉 통일부 한강하구 우리측 생태조사 착수

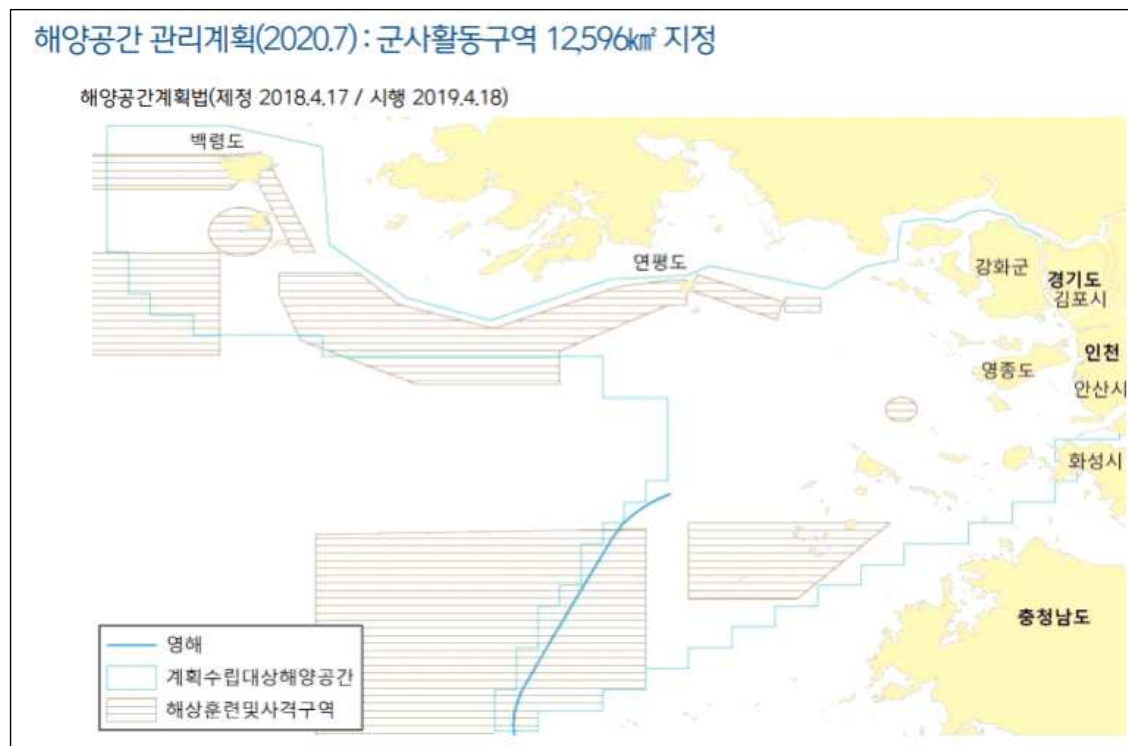


필요한 경우 생태계와 서식지를 보호하는 해양보호구역, 습지보호지역 외에도 수산자원을 관리하기 위한 자원보호구역도 설정 가능함.

접경해역의 갯벌은 보호가치가 높은 것으로 추정되어, 람사르협약 또는 UNESCO 생물권보전지역으로 공동등재도 추진할 필요가 있음. 남북 공동의 해양보호구역(MPA) 설정 해법도 유용할 수 있음.

나아가 서해5도의 경우 현행 해양공간관리계획에 의하면 군사활동 최우선의 계획에 그치고 있는 바, 평화수역의 내용에 부합한 해양공간관리 계획의 수립도 필요하다고 사료됨.

〈지도 15〉 인천 해양공간관리계획 군사활동구역



[출처: 인천 해양공간관리계획, 인천투데이 2020.7.27.,
<http://www.incheontoday.com/news/articleView.html?idxno=201400> 검색일 2020.11.29.]

2) 공동어로구역 설정 전략 : 점진적 단계적 접근

(1) 중국 불법 조업 공동 대응

NLL 수역 가운데 소청도와 연평도 사이의 바다는 북한 용진반도에서는 매우 가까운

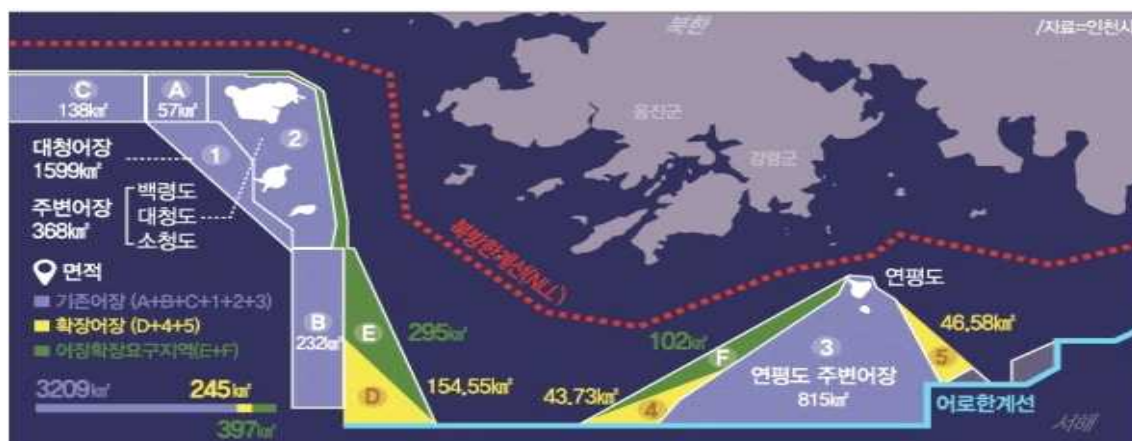
곳이어서 북한을 상정할 경우 우리가 배타적 경제수역을 주장하기 어려운 부분이 있음. 따라서 북한 어선의 불법조업을 근절하기 위하여는 북한의 협조가 필수적이며 남북이 통일 한반도의 해양 경계를 주장할 필요가 있음. 그리고 그를 바탕으로 남북이 중국과 공동으로 어업협정을 새로 제정할 수 있을 것임.

(2) 시범사업 구역 설정

공동어로구역의 설정은 일정 기준선을 중심으로 등면적의 수역을 설정하는 것이 일반적임. 하지만 기준선 혹은 수역에 대한 합의 문제는 물론 어업인 간의 마찰 방지, 민간인의 월선 방지 등 향후 남북한 간 갈등으로 이어질 수 있는 상황에 대한 사전대책이 철저히 준비되어야 함. 따라서 공동어로구역은 전면적인 시행에 앞서 시범사업을 통해서 발생 가능한 문제를 사전적으로 최소화할 필요가 있음.

공동어로구역의 시범사업에 대해 남한에서는 ‘C어장’과 NLL 사이의 수역을 그리고 북한에서는 등면적을 NLL과 북한수역에 설정하도록 하는 안(‘공동어로구역 시범사업 1안’)을 생각해 볼 수 있음. 물론 시범사업 1안의 해역범위가 너무 협소하여 실질적인 공동어로의 유인으로 혹은 가시적 효과를 내기에는 불충분하며 중국어선의 진입로를 효과적으로 차단하기에 협소하다는 문제가 존재함. 따라서 ‘C어장 + A어장’과 NLL 그리고 등면적의 북한수역을 포함하는 해역을 ‘시범사업 2안’도 고려될 수 있음. 이 경우 남북 공동 조업 공간이 확대되고 중국 어선의 진입로가 축소되어 중국 어선의 불법 조업을 줄일 수 있는 효과가 있음.

〈지도 16〉 서해5도 어장도(2019.4.1.)



[출처: “어민들 백령도 어장도 늘어나길”, 인천일보(2019.4.1.)

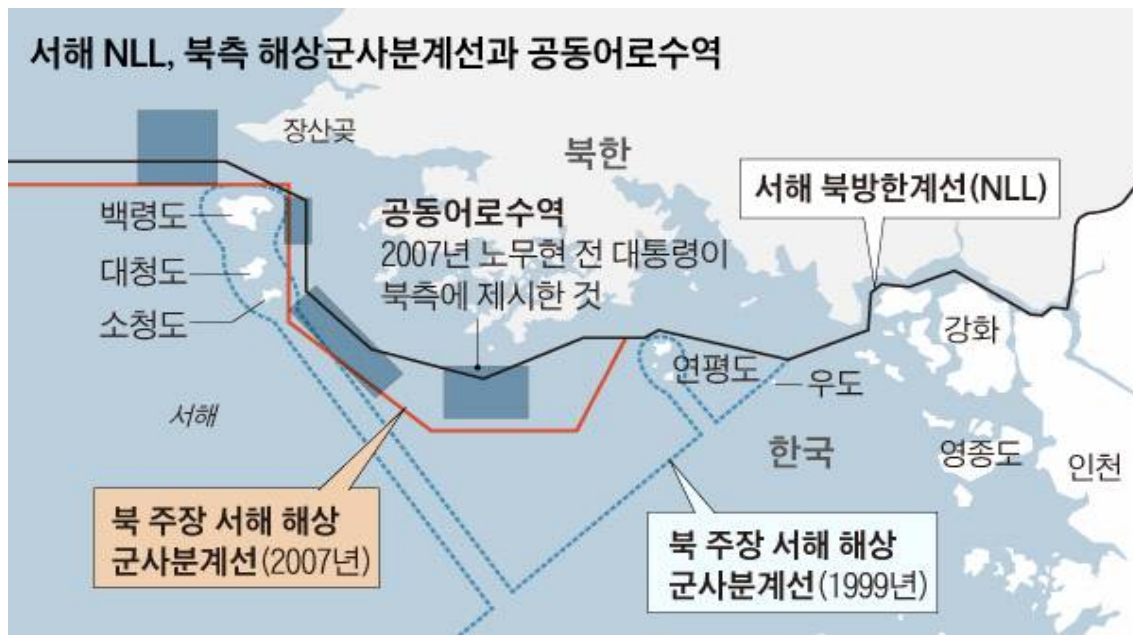
<http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=938344> 검색일 2020.11.29.]

(3) 공동어로구역

가. 공동어로구역의 면적에서의 남북 형평성

공동어로구역을 설정하는 데에 종래 NLL을 기준으로 등거리 혹은 등면적의 기준이 논의되었음. 노무현 정부 당시 우리 측이 북한에 제안한 것도 그러한 기준에 입각한 것임. 그러나 서해 NLL은 북한 황해도를 밀착하여 둘러싸고 있기 때문에 NLL을 기준으로 남북 등면적 원칙을 고수하는 데에 어려움이 있음. 특히 소청도와 연평도 사이의 수역에서는 북한의 영해 문제가 있기 때문에 공동어로구역의 위치는 사실상 NLL 이남이 될 수밖에 없는 상황임. 노무현 정부에서의 등면적 안은 이러한 문제점을 해결하기 위하여 소청도와 연평도 사이에서는 주로 NLL 이남 부분으로 설정하되, 대신 백령도 북쪽에서는 NLL 이북 부분으로 하여 서로 상쇄하는 방략을 취하였음.

〈지도 17〉 2007년 10.4 선언 당시 북측에 제시한 공동어로수역 안



[출처: 인터넷 조선일보, https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/04/30/2018043000143.html, 검색일 2020.4.20.]

공동어로구역 설정에 앞서 남북의 배타적 관할 수역을 축소하고 공동이용 수역을 넓히는 원칙에 합의할 필요가 있음. 판문점 선언에서 합의된 해상 적대행위 중단 구역을 평화수역과 남북 공동이용 구역으로 발전시켜 나갈 수 있음.

서해5도 수역 남북공동어로구역 설정에서 중국의 배타적 경제수역을 간과할 수는 없음. 그리하여 남북 12해리 영해를 공통으로 추진하여 그 안에서는 중국의 배타적 경제수역 주장을 배척하는 것이 필요함. 이후 남북 사이에서는 배타적 관할권을 3해리로 축소하고 나머지 수역은 공동이용 수역으로 합의하는 것도 고려해 볼 여지가 없지 않음. 이렇게 남북 사이 3해리 영해에 합의가 있다면, NLL과 북한 영해의 충돌은 없게 되며, 정전협정 체제를 회복하는 의미도 있을 수 있음.

나. 공동어로구역의 운영

공동어로구역 내 어업인의 활동은 민간 어로활동이므로 기본적으로 군이 아닌 해경 또는 어업관리단 등과 같은 비군사적 조직에 의해 관리되어야 함. 경우에 따라서는 국제기구가 주관하는 중립적 기구가 중심이 되고, 남한과 북한의 환경감시 인원이 동수로 참여하는 공동관리·경비단 운영을 생각할 수도 있음.

그리고 남북한이 같은 수의 인력을 파견하고 동일한 유니폼을 입고 합의한 관리·경비 규약에 따라 불법어로, 보호대상 생물종의 조사와 관리 등을 담당할 수 있음.²⁰⁾

공동어로 어선 및 어업인에 대한 입어절차 및 조업안전관리시스템을 구축하고 공동 관리규정을 작성하여 이것에 따라 어선 식별, 선원 신분보장, 조업수역 이탈, 해난사고, 통신대책 등이 공동 관리규정에 포함되어야 함.

공동어로구역의 관리와 이용에 대한 의사결정은 남북 간 ‘어업공동위원회’와 같은 공식 기구의 설치에 의해 추진될 필요가 있음.

남북한 공동의 수산자원 조사에 기반하여 공동관리 및 이용기본계획이 수립되어야 함. 그리고 기본계획에 따라 연차별 시행계획을 수립하여 매년 발생하는 문제점을 개선해야 함.

먼저 기본계획을 통해 공동어로구역에 대한 입어 방식 및 규모를 결정해야 함. 이 기본계획은 대상 업종 및 조업척수, 조업기간, 입어절차, 대상어종 및 어획량, 어업 공동위원회의 운영 등에 대한 내용을 포함해야 함. 기본계획의 내용은 남북한 ‘어업 공동위원회’에서 결정해야 함. 그리고 시행계획에서 수산자원 및 어업여건의 변화에 기초하여 해당연도의 구체적인 입어 방식 및 규모를 결정하는 구조가 바람직함.

한편 북한은 관리역량 강화를 위한 교육훈련에 정책적 관심이 높는데, 남한과 북한이 공동으로 인력을 양성하고 기술을 개발한다면 시너지 효과가 클 것으로 판단됨. 그를

20) 손기웅 외, 접경지역의 평화시대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III), 통일연구원, 2010, 280쪽.

위해 공동개발센터를 설치하여 항만, 수산, 연안관리, 생태계 보전 등 다양한 분야에서 기술개발 지원, 훈련, 공동조사, 장비의 공동사용 등을 체계적으로 추진할 수 있을 것임.

나아가 공동어로구역에서의 해산물 교환장소 등과 관련하여서는 과거 연평도의 조기파시와 같은 방식을 고려하여 볼 수 있음.

〈그림 11〉해상파시 개념도



3) 공동생태보호구역의 도모

공동어로구역만이 서해5도 등의 접경수역을 평화수역화하는 유일한 방안은 아닐 것임. 공동어로구역을 설정을 위한 공동 해양조사의 결과 특정한 지역의 경우 중국 어선에 의한 저인망식 불법조업으로 황폐화되어 있는 경우도 있을 것이고, 남북 어선에 의한 조업으로 황폐화되어 있는 경우도 있을 수 있는 바, 이러한 경우는 일정 기간 공동생태보호구역으로의 지정도 도모할 수 있음.

홍해 평화공원의 경우, 환경보호, 지역발전, 평화를 기본 원칙으로 삼고, 환경보호와 관련하여 산호서식처를 지리적 보호범위로 삼고, 산호 생태계 관리를 위한 양국 협력을 위한 법제도 개선을 담고 있음(보고서 45쪽 이하 참조).

아일랜드와 북아일랜드의 경우 경계를 획정하지 않고 상호 공동으로 초국경적 해양 공간계획(MSP)을 수립하였음(본 보고서 51쪽 이하 참조). 해양공간의 상태와 특성을 평가하여 종합적이고 지속가능한 해양공간의 이용 개발과 보전을 도모할 필요가 있음.

4) 남북 수산 경험 모델 창출

서해5도와 북한 웅진반도는 세계적인 다시마 수역으로 알려져 있으며, 다시마 관련 남북 경험 모델이 제시되어 왔음.

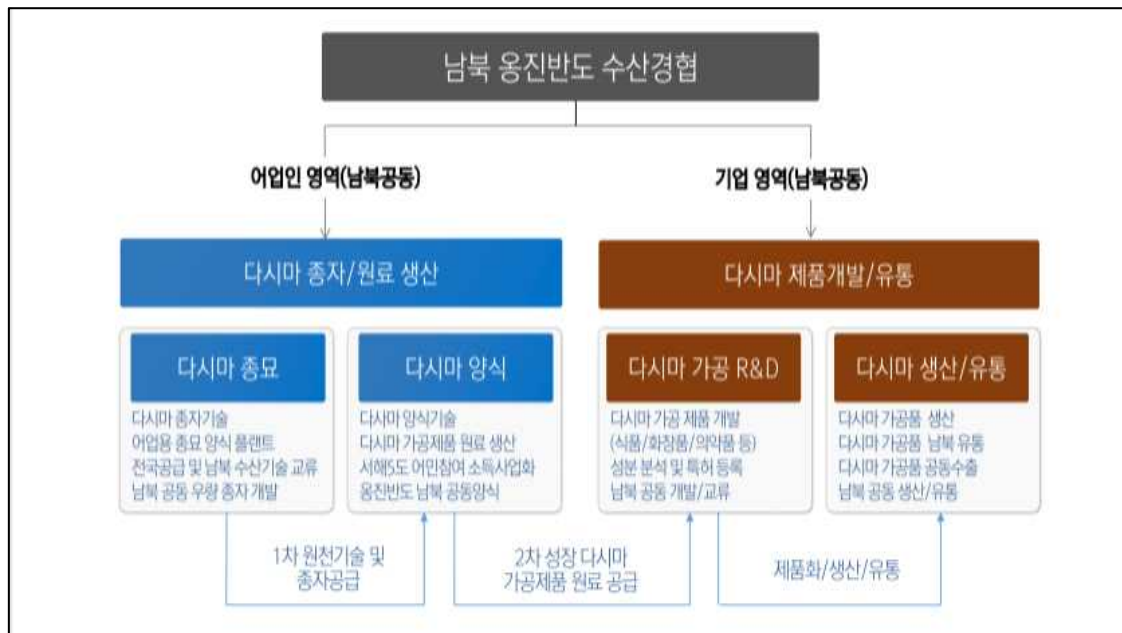
웅진반도의 다시마는 바다의 생태를 복원할 뿐만 아니라 사료, 식품, 화장품, 의약품 등 다양한 분야에서 활용가능함.

〈그림 12〉 웅진반도 다시마의 가치



어업인 영역에서는 남북공동으로 다시마 종자나 원료를 생산하고 기업영역에서는 다시마 제품개발과 유통을 고려할 필요가 있음

〈그림 13〉 옹진반도 남북 다시마 경험 모델 예시



2. 남북 해양 경계설정

남북 해양 경계설정은 남북 평화 정착의 최종적 단계임. 현 단계에서는 평화수역 및 공동어로구역으로 해양 경계획정을 대신할 수 있음. 그러나 평화수역 및 공동어로구역 설정 문제에서도 남북의 잠정적인 해양 이용 경계에 대하여는 염두에 둘 필요가 있음. 나아가 한반도 통일에 관한 평화협정에서는 해양 경계획정의 항목이 들어가게 될 것임. 해양 경계 획정의 원리는 크게 국내법과 국제법 차원을 나누어 검토할 필요가 있음.

1) 국내 지방자치단체 경계획정

(1) 지방자치단체의 관할구역과 공유수면

가. 관할구역과 자치권

우리 헌법 제117조 제1항에서 보장하고 있는 지방자치단체의 지방자치권에는 자신의 구역 내에서 자신의 자치권을 행사할 수 있는 권한이 포함. 지방자치단체의 구역은

주민자치권과 함께 지방자치단체의 구성요소이고, 자치권을 행사할 수 있는 장소적 범위를 말하며, 다른 지방자치단체와의 관할범위를 명확하게 구분함.

나. 지방자치단체의 관할구역 관련 규정의 입법연혁

처음으로 대한민국 지방자치단체의 구역에 관하여 정한 구 ‘지방행정에 관한 임시조치법’(1948. 11. 17. 법률 제8호로 제정된 것) 제5조는 “지방에 좌(左)의 시와 도를 둔다. 서울시, 경기도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 제주도, 경상북도, 경상남도, 황해도, 평안남도, 평안북도, 강원도, 함경남도, 함경북도. 시도의 위치와 관할구역은 대통령령으로 정한다.”고 규정.

그 후 제정된 구 지방자치법 등을 거쳐 현행 지방자치법 제4조 제1항에 의하여 지방자치단체의 관할구역 경계를 결정함에 있어서 위 조항은 ‘종전’에 의하도록 하고 있고, 관련 조항의 개정 연혁에 비추어 보면 그 ‘종전’이라는 기준은 최초로 제정된 법률조항까지 순차 거슬러 올라가게 되므로, 1948. 8. 15. 당시 존재하던 관할구역의 경계가 원천적인 기준이 된다고 할 수 있음.

지방자치법 제4조 제1항을 비롯한 관할구역에 관한 규정들은 대한민국 법률이 제정되기 이전부터 지방자치단체의 관할구역 경계에 대하여 법적 효력을 부여하고 있음. 그리고 이러한 지방자치단체의 관할구역 경계는 각 법령이 관할구역을 정하는 기준으로 삼고 있는 법률 또는 대통령령에 의하여 달리 정하여지지 않은 이상 현재까지 유지되고 있음이 원칙임.

(2) 공유수면에 대한 지방자치단체의 관할구역 경계

가. 공유수면의 경계획정과 국가기본도의 해상경계선

공유수면에 대한 지방자치단체의 관할구역 경계 역시 위와 같은 기준에 따라 1948. 8. 15. 당시 존재하던 경계가 먼저 확인되어야 함. 그러나 지금까지 우리 법체계에서는 공유수면의 행정구역 경계에 관한 명시적인 법령상의 규정이 존재한 바 없음. 따라서 공유수면에 대한 행정구역 경계가 불문법상으로 존재한다면 그에 따라야 한다고 한 바 있음.

〈지도 18〉 국가기본도상 해상경계선



2015년 헌법재판소는 당해 결정과 견해를 달리하여 국가기본도상의 해상경계선을 불문법상의 해상경계선으로 인정해 왔던 현재 2004. 9. 23. 2000헌라2 결정 등은 이 결정의 견해와 저촉되는 범위 내에서 선례를 변경하고, 국가기본도상 해상경계선의 불문법적 효력을 부정한다고 판시²¹⁾.

나. 해상경계선의 불문법과 현재의 창설적 권한

헌법재판소로서는 그 지리상의 자연적 조건, 관련 법령의 현황, 연혁적인 상황, 행정권한 행사 내용, 사무 처리의 실상, 주민의 사회·경제적 편익 등을 종합하여 형평의 원칙에 따라 합리적이고 공평하게 쟁송해역에서의 해상경계선을 획정할 수밖에 없다고 함²²⁾).

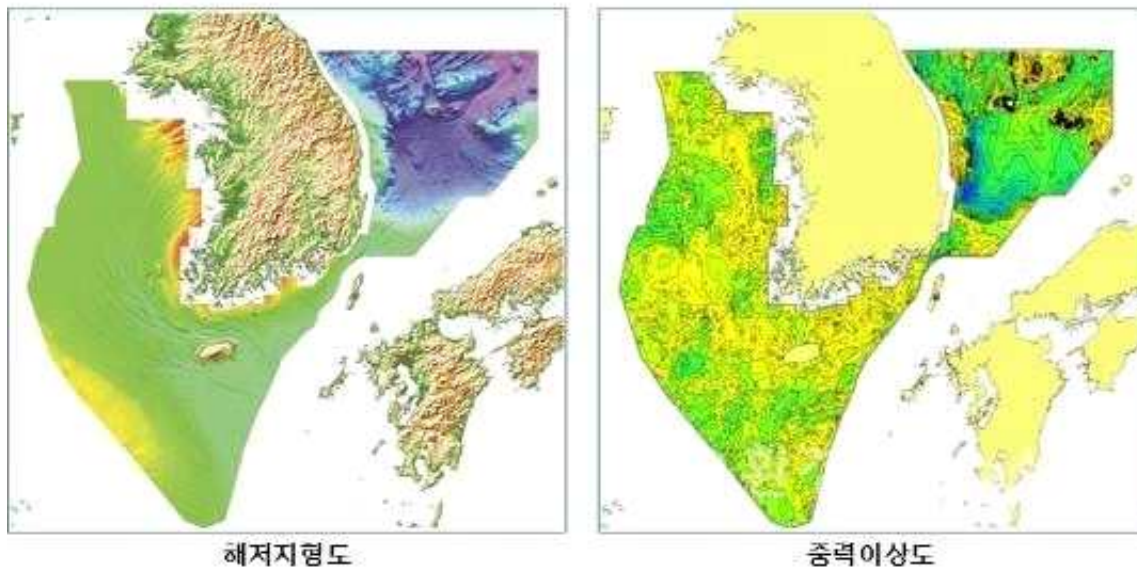
21) 고창군과 부안군 간의 권한쟁의 등, 2019. 4. 11. 2016헌라8, 2018헌라2(병합)

22) 반대의견은 현재의 상설적 권한을 비판하고 있다. 헌법재판소는 권한쟁의심판에서 국가기관이나 지방자치단체의 권한이 헌법과 법령에 의하여 정해진 것을 전제로 하여 그 권한이 침해되었는지 여부를 판단할 수 있을 뿐이고, 법령이나 행정관습법이 없다고 하여 이를 대신하여 지방자치단체의 관할구역이나 관할권을 헌법재판소의 결정으로 창설할 수는 없다. 아무리 지방자치단체 사이에 현실적으로 존재하는 관할분쟁을 해결할 필요가 있다고 하더라도, 그러한 분쟁을 해결할 기준은 헌법과 법령에 정해진 대로 하여야 할 것이지, 헌법재판소가 그 기준을 새로 창설하는 방법으로 입법, 행정기능을 수행할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 헌법재판소가 분쟁이 있는 지방자치단체의 해상 경계를 확정한다면 광역과 기초를 불문하고 다수의 지방자치단체와 주민 사이에서 벌어지는 어업분쟁에서 조업수역 경계가 논의의 핵심으로 떠오른 작금의 현실에서 헌법재판소는 앞으로 모든 분쟁해역의 등거리 중간선을 긋고 여러 사정과 형평을 고려하여 지방자치단체의 일반적인 관할구역을 창설하는 행위를 계속할 수밖에 없게 된다. 이 사건처럼 어업조정을 위하여 필요할 때에는 수산업법 규정에 따라 해양수산부장관이나 시·도지사가 조업수역을 조정하거나, 시·군·자치구 사이의 어업에 관한 분쟁의 조정을 담당하는 수산조정위원회가 어업 분쟁을 해결하면 될 일이지 법령에 근거도 없이

해양수산부는 15년 간에 걸친 조사 끝에 국가해양기본도를 작성하였음. 해저지형도(Bathymetric chart), 중력이상도(Free-air gravity anomaly chart), 지자기전자력도(Total magnetic intensity chart)를 활용할 수 있음.

그러나 국가해양기본도상으로는 서해5도 지역이 조사되어 있는지 여부를 확인 할 수 없음

〈지도 19〉 국가해양기본도의 일부



[출처: 해양수산부(2014)]

(3) 해상 경계선 획정과 판단 기준

가. 등거리 중간선 원칙

등거리 중간선 원칙이 고려되어야 함. 여기서 등거리 중간선 원칙의 적용기준이 되는 해안선은 법률상의 해안선을 말함. 현행법상 해안선은 해수면이 약최고고조면(일정 기간 조석을 관측하여 분석한 결과 가장 높은 해수면)에 이르렀을 때의 육지와 해수면과의 경계로 표시²³⁾. 예외적으로 이와 다른 해안선 개념을 채택할 필요성 인정 되는 경우도 있음²⁴⁾.

헌법재판소가 지방자치단체의 공유수면에 관한 일반적인 관할구역을 새롭게 창설하는 것은 헌법이 헌법재판소에 맡긴 권한을 넘는 것이고 필요한 범위를 넘는 결정이다. 홍성군과 태안군 등 간의 권한쟁의, 2015. 7. 30. 2010헌라2

23) 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률(구 측량수로조사 및 지적에 관한 법률) 제6조

24) 반대의견은 다음과 같다. 법정의견은 등거리 중간선 원칙을 가장 중요한 원칙으로 내세워 경계 확정을

나. 도서들의 존재

공유수면의 지리적 특성상 일정한 도서들의 존재를 고려. 섬들이 공유수면에 접해 있거나 공유수면 가운데 위치한 경우, 그 면적, 주민들의 거주 역사와 현재의 현황, 거주 주민(또는 가구)의 수, 주민들의 생활에서 그 섬이 이용되어온 양상 및 지방자치 단체의 고유한 역사에서 그 섬이 가지는 생활권역적 비중 등에 비추어 볼 때, 각 지방자치단체 주민들의 주요한 생활조건을 이루고 있다고 보이므로, 쟁송해역의 해상경계를 획정함에 있어 이를 고려할 필요가 있음.

다. 행정구역 변경

관련 행정구역의 관할 변경도 고려되어야 함²⁵⁾. 주민들의 생활에서 섬이 가지는 중요성, 바다로 둘러싸여 있는 섬이라는 본래적인 지리적 여건과 이러한 환경으로부터 불가피한 영향을 받을 수밖에 없는 주민들의 생활상, 규모, 주민들의 수 등을 고려하여 섬은 그 인근 해역과의 통합적인 행정적 관리가 필요.

라. 자연조건과 생활권

지방자치단체의 경계를 획정하기 위해서는 무엇보다 그 지방자치단체 주민들의 생활권역에 대한 종합적 고려 필요. 이를 위해서는 해당 지역 혹은 해역이 어느 지방자치단체 주민들의 생활과 더 밀접한 연관성을 가지고 있는지를 중심으로 규명할 필요가 있음.

분쟁 지역의 자연조건을 우선 확인한 다음, 실제 주민들의 생활 여건과 방식, 분쟁 지역을 둘러싼 법적 관할의 연혁적 상황이나 행정사무처리 실상 등을 함께 살펴봄으로써 다각도의 종합적 검토를 통해 공유수면의 관할귀속 여부를 판단해야 함²⁶⁾.

위한 다른 요소들에 대해서는 구체적 검토 없이 등거리 중간선을 기준으로 경계를 확정하고 있다. 그러나 등거리 중간선 원칙이라는 확일적 척도로 공유수면의 해상경계선을 획정하는 논리는 헌법이나 법률 어디에도 근거가 없고 형평의 원칙에도 맞지 않는다. 국제법상으로도 나라와 나라 사이의 해상경계를 정할 때 단순 등거리 중간선 원칙을 적용하지 않는다. 홍성군과 태안군 등 간의 권한쟁의, 2015. 7. 30. 2010헌라2

25) 현재 2006. 8. 31. 2003헌라1 참조

26) 반대의견이지만 주목할 가치가 있다. 홍성군과 태안군 등 간의 권한쟁의, 2015. 7. 30. 2010헌라2

마. 무인도

등거리 중간선 원칙을 따르더라도 중간선 확정의 기준선으로 유인도의 해안선만 고려하는 방식은 공유수면의 해상경계 확정 방식으로 타당하다고 볼 수 없음²⁷⁾.

〈그림 14〉 충남 태안군-홍성군 서해 천수만 해역 새기준

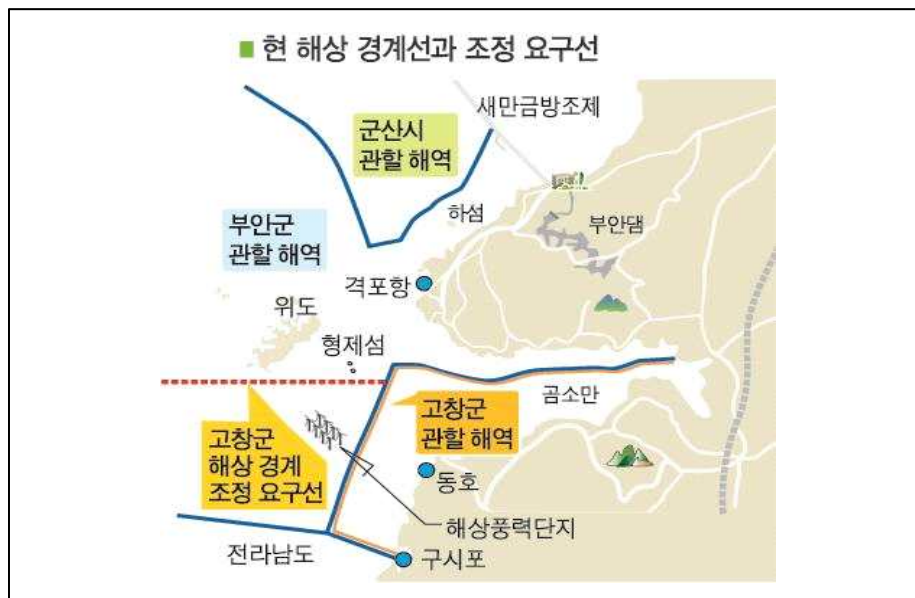


[홍성군과 태안군 등 간의 권한쟁의, 2015. 7. 30. 2010헌라2/ 고창군과 부안군 간의 권한쟁의 등, 2019. 4. 11. 2016헌라8, 2018헌라2(병합)]

이재윤 기자 / 20150730

트위터 @yonhap_graphics 페이스북
tuney.kr/LeYN1

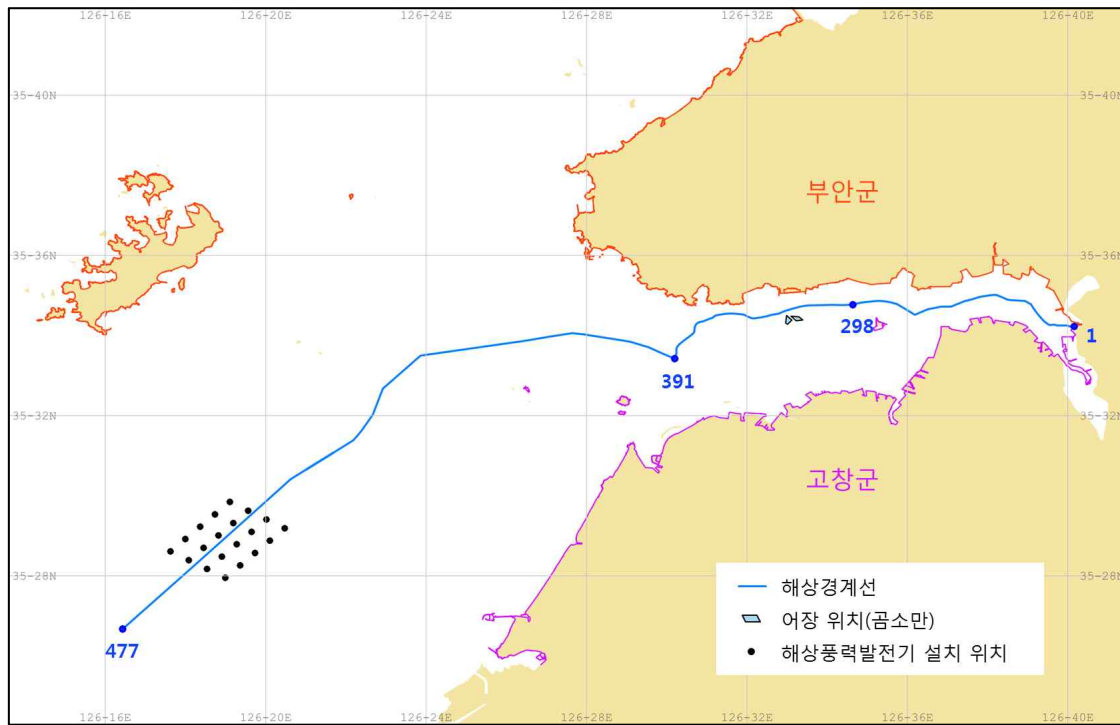
〈그림 15〉 부안 위도와 고창 구시포항 사이 공유수면



[출처: 전북일보, 2018.09.10.]

27) 반대의견에서는 무인도의 의미를 강조하고 있다. 압초, 무인도 등은 해상경계획정의 주요 판단요소라고할 수 있다. 홍성군과 태안군 등 간의 권한쟁의, 2015. 7. 30. 2010헌라2

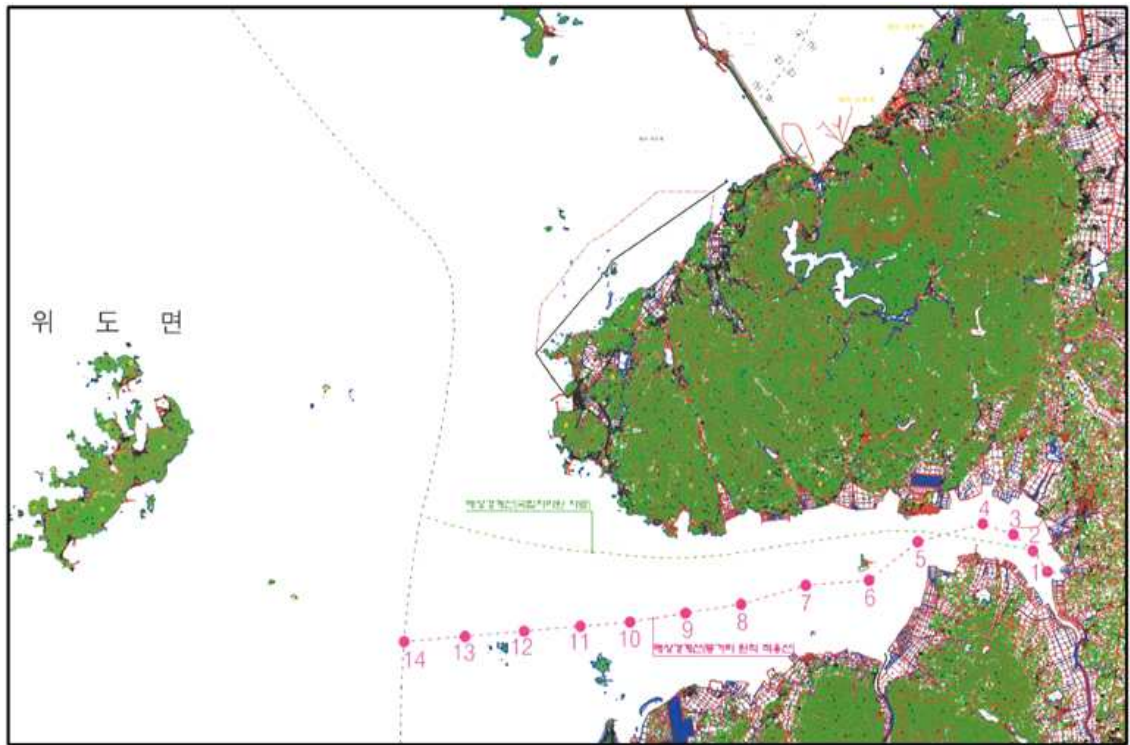
〈지도 20〉 고창군 및 부안군의 해상경계 도면 및 위경도 좌표



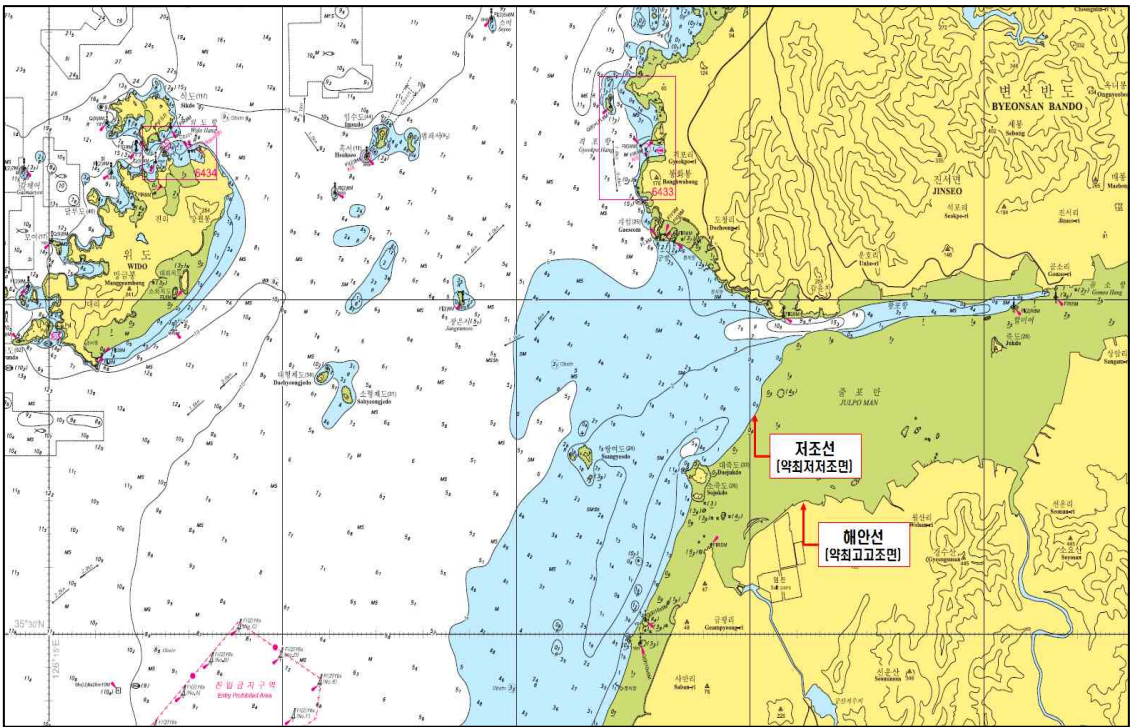
〈그림 16〉 고창군과 부안군 간의 권한쟁의 등, 청구인 주장 해상경계 도면



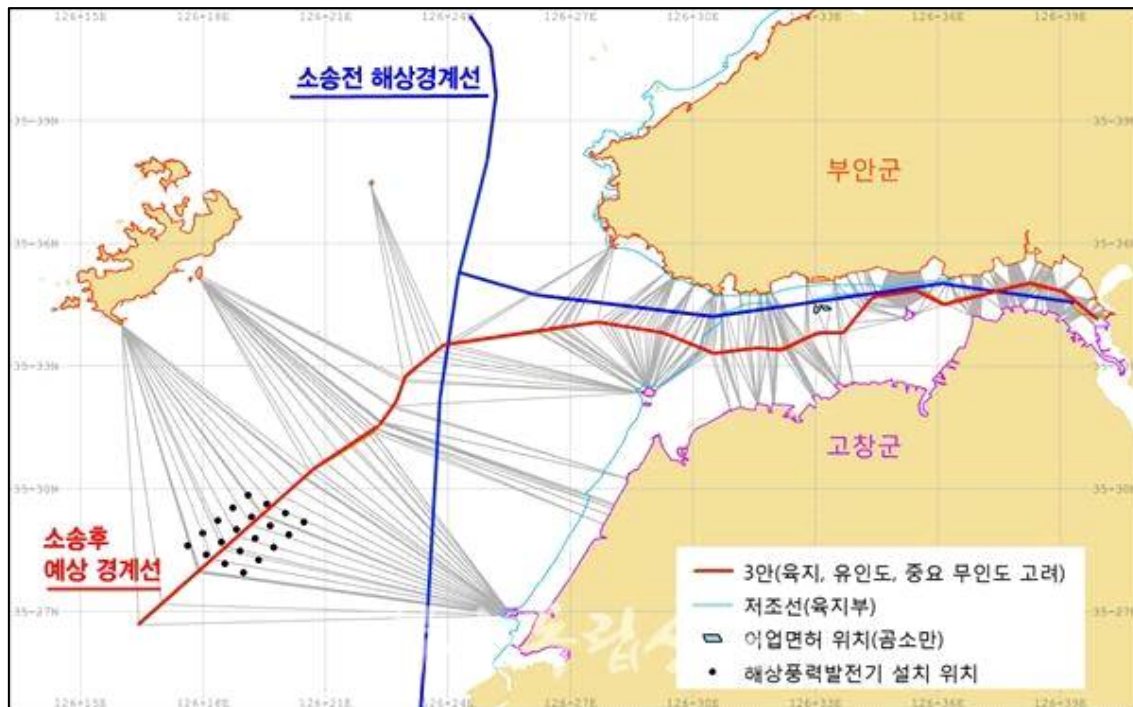
〈지도 21〉 고창군과 부안군 간의 권한쟁의 등, 피청구인 주장 해상경계 도면



〈지도 22〉 고창군과 부안군 간의 권한쟁의 등, 국립해양조사원 해도



〈지도 23〉 고창군과 부안군간의 권한 쟁의 등, 해상경계 확정안



[고창군과 부안군 간의 권한쟁의 등, 2019. 4. 11. 2016헌라8, 2018헌라2(병합) 결론]

[출처 : 부안독립신문: 2019.04.17.(헌재에 제출된 국립해양조사원의 해상경계 확정 안 중 3번째 안이 적용된 도면. 실제 현재의 결정에서 곰소만 부분은 기존의 파란색 경계선으로 확정)

(4) 해상경계 결정원칙과 판례의 기준

가. 결정 원칙

해상경계 분쟁과 관련한 해상경계의 결정원칙을 법령과 판례 등을 참고하여 정리하면 다음과 같음²⁸⁾. 지방자치법 제4조 제1항은 지방자치단체의 관할구역 경계를 결정함에 있어서 ‘종전’에 의하도록 하고 있음.

그리고 지방자치법의 개정연혁에 비추어 보면 위 ‘종전’이라는 기준은 최초로 제정된 법률조항까지 순차 거슬러 올라가게 되므로 1948. 8. 15. 당시 존재하던 관할구역의 경계가 원천적인 기준. 그러나 법령과 판례의 견해를 종합해 보면 지금까지 우리 법체계에서는 공유수면의 행정구역 경계에 관한 명시적인 법령상의 규정이 존재한 바 없다는 것을 확인할 수 있음.

28) 분쟁사례에 대해서는 이춘원 외, ‘해상 경계확정 기준에 관한 연구’, 한국지적학회지 제29권 제1호, 2013, pp.185-201; 김봉준, ‘지방정부간 해상경계 분쟁에 관한 연구’, 분쟁해결연구, 2009, pp.149-177; 장학봉, ‘지방자치단체간 해상경계분쟁의 실태와 쟁점’, 해양환경안전학회지 제8권 2호, 2002, pp.45-52.

만약 해상경계에 관한 불문법이 존재하지 않으면 헌법재판소가 지리상의 자연적 조건, 관련 법령의 현황, 연혁적인 상황, 행정권한 행사 내용, 사무 처리의 실상, 주민의 사회경제적 편익 등을 종합하여 형평의 원칙에 따라 합리적이고 공정하게 해상경계선을 획정해야 한다는 것.

나. 구체적 기준

첫째 지방자치단체의 이익을 동등하게 다루고자 하는 규범적 관념에 기초하여 등거리 중간선 원칙이 기준. 즉, 현행법상 해안선(약최고고조면 기준)만을 고려하여 등거리 중간선 원칙에 따라 획정한 선으로 함이 타당.

둘째, 공유수면의 지리적 특성상 일정한 도서들의 존재를 고려. 섬의 경우 그 면적, 주민들의 거주 역사와 현재의 현황, 거주 주민(또는 가구)의 수, 주민들의 생활에서 그 섬이 이용되어온 양상, 지방자치단체의 고유한 역사에서 그 섬이 가지는 생활권역의 비중 등을 고려하여 획정해야 함.

셋째, 관련 행정구역의 관할 변경과 쟁송해역에 대한 행정권한의 행사 연혁이나 사무 처리의 실상, 주민들의 편익 등을 고려하여 획정해야 함²⁹⁾.

2) 국제해양법의 해양경계 획정

(1) 일반 원칙

해양경계획정 관련 법규범은 조약 또는 국제관습법을 통해서가 아니라 국제법 판례를 통해 발전하고 구체화되고 있음. 현재 해양경계획정을 위한 판례법은 '3단계 방식'이 확립되어 가는 추세³⁰⁾.

첫째, 형평한 결과를 달성하기 위해 방법론적으로는 '등거리선'방식을 우선 적용하고, 이후 '관련사정 방식(relevant circumstances method)'을 적용해 처음 설정한 등거리선 방식을 조정해 해양경계 획정을 하는 2단계 과정을 거친 후 마지막으로 '비례테스트(proportionality test)'를 거쳐 획정된 해양경계획정이 최종적으로 공평한 결과에 도달하였는지를 판단. 특히 인접국 간 해양경계에 있어서는 특별한 사유가

29) 현재 2006. 8. 31. 2003헌라1 참조

30) 백진현, '해양경계획정사건 판례의 법리의 분석과 전망', 한국해양수산개발원, 2012.8, 7-10쪽.

없는 한 등거리선이, 대향국 간 해양경계에 있어서는 양국 연안의 중간선이 잠정적 경계선이 됨. 그리고 중간선 또는 등거리선은 모두 해양경계획정을 위한 수단이므로 그 자체로 어떠한 법적 결과가 발생하지 않음.

둘째, ‘형평한 결과’를 얻기 위해 잠정적 등거리선의 수정 또는 이동을 요하는 요소들이 존재하는지를 고려. 이는 기존의 판례에서 거의 일관되게 보여준 법리인 형평원칙/ 관련 사정 방식이 적용됨을 보여주는 것. 연안 길이 간 불균형, 어업활동, 안보 등을 해양경계획정을 위한 고려사항으로 보고, 잠정적 등거리선을 수정.

셋째, 관련사정을 고려해서 확정된 잠정적 등거리선이 연안선의 길이, 비율 간 불균형 등으로 인해 비형평적 결과를 낳지 않았는지를 최종적으로 검토. 이러한 작업은 경계획정을 통한 확정된 수역이 현저한 불비례를 초래하지 않는지를 최종적으로 검토 하는 것³¹⁾.

(2) 예외적 방식

예외적으로 등거리선 방식 이외의 경계획정방식을 도입. 고립화(Enclaving) 방식, 수직선 방식³²⁾, 경도선과 위도선 방식³³⁾, 각도 이등분(angle bisector) 방식을 고려할 수 있음.

(3) ‘관련 사정’의 검토

ICJ에 의해 인정되어온 관련 사정들을 살펴보면 당사국 연안의 일반적인 지형, 지리적 요인, 분쟁지역에서의 석유 및 천연가스 등의 자원과 이러한 자원에 대한 형평한 접근, 육지경계의 일반적 방향과의 합치성 등이 있음.

(4) 공간적 접근 방식

공간적 접근방식의 법적 성격은 크게 조화성, 기능성, 유연성으로 나뉘볼 수 있음.

31) *Maritime Delimitation in the Black Sea, Romania v. Ukraine*, ICJ, 2009, p.72, paras.212.

32) UN, *supra* note 201, p.57.

33) 해양수산부, 「국제해양분쟁사례연구 I : 중재재판소 판례」, 2004.5. p.233. 이러한 해양경계 방식은 판례에서 선례를 찾기는 어려우나, 국가간 실행에서는 종종 볼 수 있다. 1984년 프랑스와 모나코, 1960년 키프러스와 영국, 1987년 도미니카와 프랑스, 1978년 네덜란드와 베네수엘라 간 경계 협정 체결 시에 도입되었다.

첫째, 조화성 측면에서 공간적 접근방식은 마주 보는 또는 인접하는 국가 간 중첩 수역에서 해양경계를 획정해 관할권을 배분 또는 재배분하기 위해 노력해온 유엔해양법성문화의 역사와 맥을 같이 하고 있음. 그리고 협약을 통해 해양관할수역 획정을 통해 연안국과 국제사회의 이익의 균형을 달성하고 이를 통해 해양 분쟁 가능성을 낮추려는 목적과 부합.

둘째, 기능성 측면에서 해역의 기능을 고려한 경계획정 또는 구역화를 선택하고 있는데, 연안국의 관할권이 미치는 수역과 모든 국가가 자유로이 누릴 수 있는 공해라는 엄격한 이분법적 분리를 완화시키고 있음.

셋째, 유연성 차원에서의 공간적 접근방식은 목적 달성을 위해 관리주체와 관할 수역 여부에 구애를 받지 않음. 예를 들어 해양보호수역의 경우 일국가의 관할수역 또는 공해에 모두 설정이 가능하며, 관리주체 또한 국가뿐만 아니라 유엔을 포함한 국제기구에서의 관리도 이뤄지고 있음.

(5) 시사점

가. 3단계 방식의 고려

서해5도의 해양경계획정을 위해 1단계는 형평한 결과를 위해 ‘등거리선’방식을 우선 적용하고, 2단계는 ‘관련사정 방식’을 적용해 처음 설정한 등거리선 방식을 조정해 해양경계 획정을 하며, 3단계는 ‘비례테스트’를 거쳐 획정된 해양경계획정이 최종적으로 공평한 결과인가를 판단해야 함.

나. 공간적 접근방식

국가차원에서는 영해와 배타적 경제수역 등 국가의 관할권이 미치는 수역에서의 어업, 항행, 해양관광, 군사안보, 해양자원개발 등 각 이해관계자들의 이해관계를 조정하면서 해역을 통합적으로 관리하기 위한 통합해양공간관리(IMSP)방식이 확대되고 있음.

IMSP의 전제는 해양경계획정과 해양관할권 확정이며, 국가는 해양경계획정을 통해 해양관할권을 행사하고, 이를 통해 국가간 IMSP 협력이 가능함.

해양자원과 생태계 가치가 높은 지역인 뱃길만을 대상으로 방글라데시, 인도, 미얀마간 획정된 해양경계 사례 참고함.

〈그림 17〉 벵갈만 해양경계 획정



[출처 : Bangladesh v. India, 2014. 7. 7. 판결]

이 사례에서 조정부는 영해 경계는 등거리선대로 획정하고 배타적 경제 수역이 시작되는 지점(Delim-3 지점)부터 동 지점에서 작도한 방위각 $177^{\circ}30''$ 이 ITLOS 가 획정한 방글라데시/미얀마 간의 해양 경계선과 만나는 지점까지의 해양 경계선은 동 방위각선으로 잠정 등거리선을 조정하여 획정하는 것이 합리적이라고 판단. 이 경우 방글라데시와 인도의 관련된 해안선 길이비는 1:1.92 이고 양국간 배정된 해역 면적비는 1:2.81 로서 현저한 불비례성이 있다고 볼 정도는 아니므로 동 방위각 선으로 최종 획정. 방글라데시의 200해리 이원의 대륙붕 일부가 인도의 200 해리 이내의 대륙붕과 중첩되는 구역이 발생하는 문제와 관련하여 방글라데시와 인도가 개별 또는 공동의 조치를 통해 이 구역에서의 권리, 의무 행사를 보장할 수 있을 것으로 신뢰한다고 하였음³⁴⁾.

3) 서해5도 수역 남북 해양 경계

(1) 해상경계선 획정에 필요한 준비사항

가. 기본적 조사

- 지리적 요소 조사 : 서해5도 해안의 일반적 방향, 해안의 볼록성 또는 오목성, 섬, 특별한 지형물의 존재 등
- 비지리적 요소 조사 : 서해5도 연안 길이의 불일치, 어업 자원과의 접근성, 어업 자원의 배분 방식, 수역으로의 접근성, 인구와 사회경제적 요소, 안보 등

나. 구체적 조사 대상

- 서해5도 해역의 해저 지형, 그 해역을 관통하는 해류의 속도와 방향, 간조 시 형성되는 지형 등
- 무인도, 암초 등 조사(웅진군 : 유인도 26개, 무인도 74개의 섬, 강화군 등의 섬)
- 서해5도 어업자원, 천연자원, 주민들의 생계와 경제적 복지, 국가안보 등
- 과거 백령도와 북한 장연군/웅진군, 강화도 교동과 북한 연안군 등 섬 주민들의 생활상과 고유한 생활권역³⁴⁾, 북한의 매립지 및 간척 현황, 어업현황 등
- 서해5도 조업수역범위, 해양안전심판원의 관할구역, 해양경찰서의 관할구역, 군의 작전구역 등 다양한 관리구역

(2) 획정 권한과 주체

- 남한 : 해상경계에 대한 불문법의 존재를 입증할 수 없는 경우 헌법재판소가 해상경계획정의 권한을 갖고 있음. 서해5도의 경우도 판례에 의하면 헌재가 획정 권한을 행사해야 한다는 논리
- 북한 : 남한의 획정기준에서 볼 때 해상경계선과 관련한 기준이나 자료 등의 존재를 입증 제시하는 것이 현재로서는 쉽지 않아 보임

34) 김승호, Bay of Bengal Maritime Boundary 사건 (Bangladesh v. India, 2014. 7. 7. 판결), 국제분쟁 판례해설/상설중재재판소(PCA) 판례, 2020. 5. 4를 참고.

35) 김형우 외, '서해5도(백령도, 대청도, 연평도) 민속의료 현황과 지역적 특징-지역에 따른 질환과 민속의료의 사용재료를 중심으로-', 탐라문화 44호, 2013, pp.273-312.

(3) 시사점

- **획정기준** : 지자체의 분쟁사례에서 적용되는 등거리 중간선 원칙이나 그 예외 등은 서해5도의 공동어로구역 설정에 있어서 국제법상 원칙과 함께 주요한 기준이 될 수 있음.
- **획정주체** : 영토조항을 기초로 헌법재판소의 창설권한을 존중한다는 것이 논리상 가능하지만 현실적으로는 적용 불가능. 남북한 협상에 의해 설치될 별도의 기구 등이 그 역할을 수행해야 할 것임(“쌍방은 서해 해상에서 평화수역과 시범적 공동어로구역을 설정하기로 하였다” 「판문점 선언을 위한 군사합의서 제3조 제2항

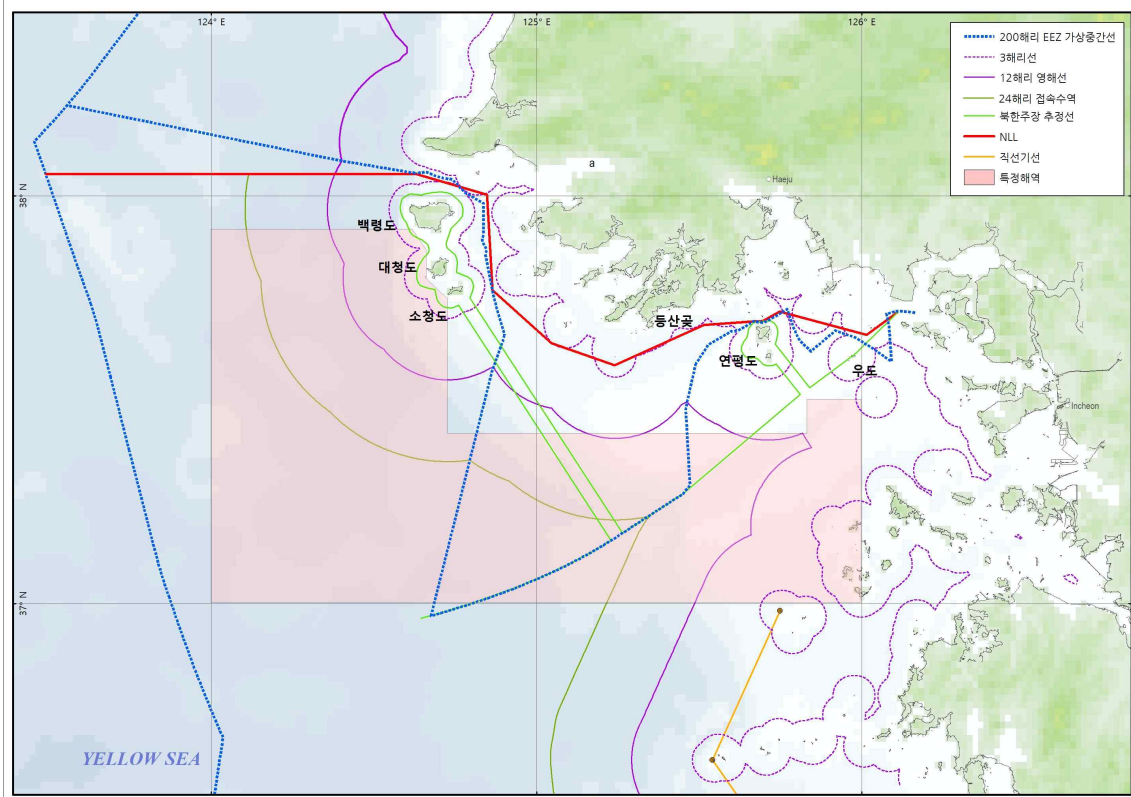
4) 서해5도 수역에서 일응의 남북해양경계

우리 영해법상 12해리 영해를 규정하고 있으며, 이웃 국가와의 관계에서는 양국의 합의를 우선하되, 별도의 합의가 없으면 양 국의 중간선을 영해의 경계로 하고 있음(영해법 제4조). 배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률(배타적경제수역법)에서 기선으로부터 200해리까지 배타적 경제수역을 선언하였음. 다만, 이웃 국가와의 관계에서는 영해와 마찬가지로 국제법을 기초로 관계국과의 합의에 따라 획정하도록 하고 있으며(배타적경제수역법 제2조), 합의에 이르지 못한 경우 중간선 너머로는 우리의 주권적 권리를 행사하지 않도록 하였음(배타적경제수역법 제5조 2항).

그에 따라 남북 간에 등거리 원칙을 적용할 경우 서해5도 수역에서 남북의 해양 경계는 아래 <지도 24>와 같음. 육지와 섬의 비중 달리 취급하거나 해안선 혹은 인구 등의 요소를 감안할 경우 다른 경계선이 나올 수 있음. 아래의 등거리 선 원칙은 다른 나라들의 지도에서도 유사하게 확인되고 있음. 아래 미국 및 중국 측의 지도(<지도 24>, <지도 25>) 참조.

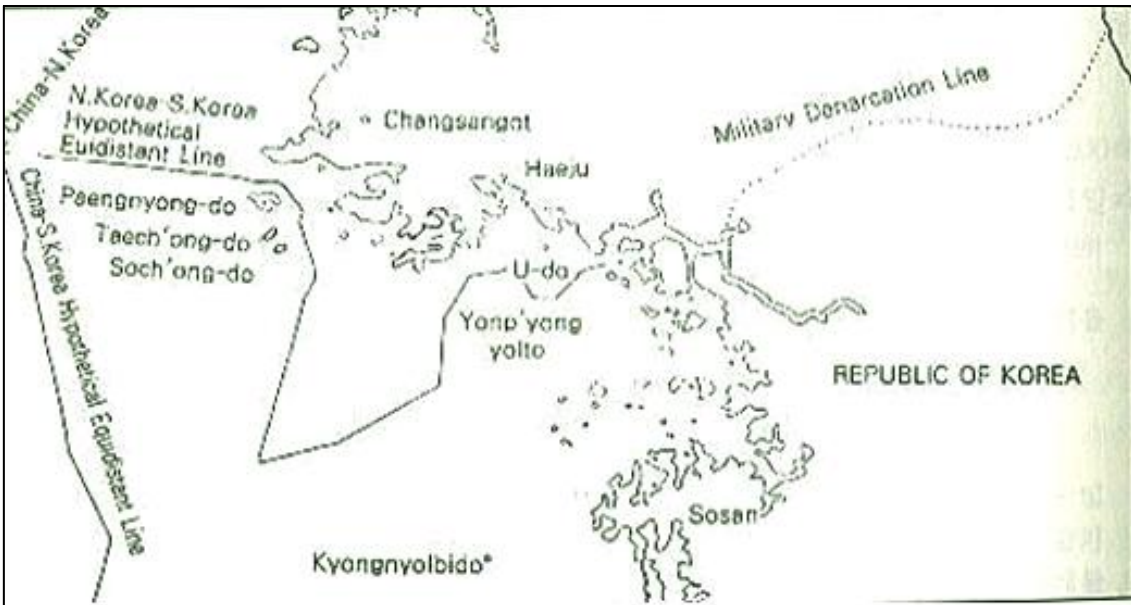
NLL을 기준으로 본다면, 소청도와 연평도 사이 수역에서는 NLL 이남 남서 방향으로 많이 내려와 있으며, 백령도 서쪽 수역에서는 NLL 이북 북서 방향으로 올라가 있음을 확인할 수 있음.

〈지도 24〉 서해5도 수역 해양 경계



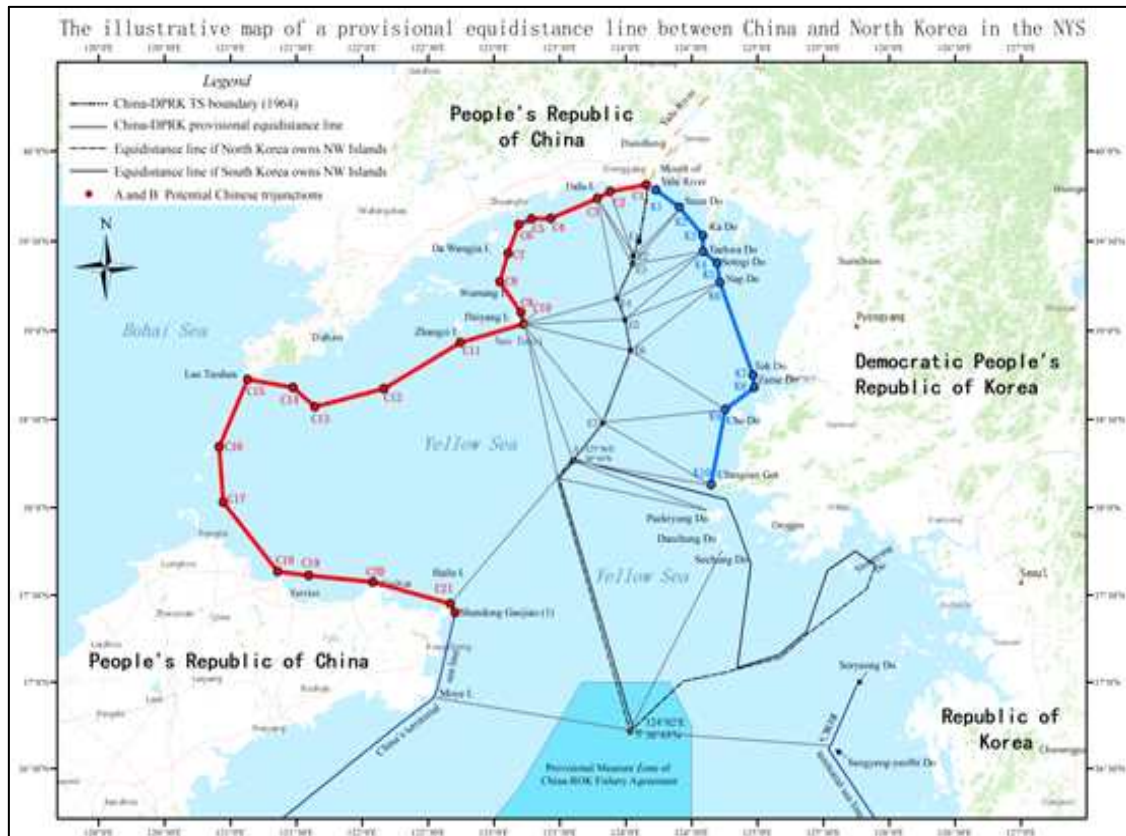
[출처: KIOST]

〈지도 25〉 미국 정부에서 작성하였다고 하는 서해 해상의 구역 구분도(등거리선 기준)



[출처: 김영구, 「한국과 바다의 국제법」, 신판, 21세기북스, 2004, 468면]

〈지도 26〉 중국 측의 서해 수역 해양 경계 지도



[출처 : 인하대학교 법학전문대학원 이석우 교수]

3. 서해5도 수역 법제 개편

1) 서해5도 평화기본법(가칭) 제정


(1) 입법의 필요성

남북 정상의 공동성명, 황해도 초도부터 경기도 덕적도까지의 적대행위 중단 구역 그리고 남북 평화수역 및 공동어로구역 설정을 이행하기 위한 입법적 조치가 필요함. 북한과의 합의가 진전되지 않는 문제가 있지만, 그에 앞서 남한에서 평화적 입법 조치를 취함으로써 남북 합의를 추동하는 동력이 마련될 수도 있을 것임. 그러한 입법조치는 기존의 법령들을 개폐하는 부분도 있지만 새로운 법령이 필요한 부분도 있음.

그리하여 서해5도 접경수역에 대한 전체적인 내용을 담은 기본법이 추진될 필요가 있음. 물론 추후 비무장지대, 한강하구까지 아우르는 접경지대 전체의 기본법이 다시 논의될 수도 있을 것임.


인하대 로스쿨 교수들 “서해5도 평화기본법 제정해야”

기사승인 2020.11.20 10:43:31

 가- 가+

- 지난달 31일부터 이달 19일까지 학술주간

서해5도·지식재산권·정치사회 현안 토론회며 ‘새로운 10년을 위하여’ 글로벌 학술주간 성료



지난 6일 인하대 법학전문대학원에서 열린 ‘글로벌 시대의 법학의 쟁점과 과제’ 학술대회에서 참석자들이 기념사진을 찍고 있다

인하대 법학전문대학원이 지난달 31일부터 이달 19일까지 학술주간을 통해 ‘서해5도 평화기본법’을 제언하며 인천시와 정부의 적극적인 역할을 촉구했다.

‘새로운 10년을 위하여’를 캐치프레이즈로 열린 이번 학술주간은 인천 지역사회의 현안이자 세계적인 지역분쟁 해결사례인 서해5도 문제, 세계적인 현안인 AI시대의 법적쟁점, 국내 현안인 성범죄 재발 방지대책과 국회의원 소환제를 다룬 글로벌(Global & local)한 행사였다.

(2) 서해5도 평화기본법(가칭) 가이드라인

■ 목적

정전협정의 원칙에 따라, 10.4선언 및 판문점 선언의 실행을 위하여 서해5도 등 접경수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력 및 지역 주민들의 기본권 보장을 목적으로 한다.

■ 적용 범위와 효력 범위

판문점 선언에서 합의된 북한 초도 이남, 남한 덕적도 이북의 수역을 적용 범위로 한다. 단, 법의 효력은 대한민국 관할 수역, 즉 NLL 이남 수역으로 한정한다.

■ 기본원칙

- ① 남북 판문점 선언 이행
- ② 서해5도 등 접경수역 평화 정착
- ③ 서해5도 등 접경수역 남북 교류와 협력
- ④ 서해5도 등 접경수역 지역 주민들 기본권 보장

■ 국가 등의 책무

국가와 지방자치단체는 남북 판문점 선언 이행과 서해 접경수역 평화 정착, 남북 교류와 협력, 주민들의 기본권 보장을 위해 노력해야 한다. 예산의 범위에서 필요한 지원을 해야 한다.

■ 서해 접경수역 평화협력 기본계획 실시

- ① 통일부 장관은 국방부, 해양수산부, 행정안전부 등 관계 중앙행정기관의 장 및 인천광역시, 경기도 등 지방자치단체의 장과 협의하여 서해 접경수역 평화협력 기본계획(‘기본계획’)을 수립한다. 기본계획은 매 2년마다 재검토한다.
- ② 기본계획에는 다음 사항이 포함되어야 한다.
 - 서해5도 등 접경수역의 평화 정착
 - 서해5도 등 접경수역에서의 남북 교류와 협력
 - 서해5도 등 접경수역 주민들의 기본권 보장
 - 서해5도 등 접경수역 평화협력 추진에 관한 지역 주민 의견 청취 및 국민적 공론 형성
 - 서해5도 등 접경수역 분쟁 희생자들 관련 남북 공동 기념사업 추진

■ 주무관청 신설

서해5도 등 접경수역 평화협력의 사무를 관장하기 위해 통일부 장관 소속으로 서해 평화협력청을 둔다. 서해평화협력청에는 국방부, 외교부, 해양수산부, 법무부, 행정안전부 등 중앙행정기관 및 인천광역시, 경기도 등 지방자치단체에서 공무원을 파견한다.

■ 다른 법률과의 관계

이 법은 서해5도 등 접경수역을 규율하는 다른 법률에 우선하여 적용한다.

■ 평화 정착

서해5도 등 접경수역의 평화 정착을 위해 필요한 조치를 추진한다.

- ① 북측과 협의하여 서해 접경수역에서 배타적 관할 수역의 범위를 줄이고 공동이용의 범위를 넓힌다(→ 영해법).
- ② 북측과 협의하여 서해 접경수역의 비무장화를 상호적으로 추진한다. 서해 접경수역의 군사적 통제를 해제하고, 안전 어로를 보장한다.
- ③ 서해5도 등 접경수역에서의 민간 항행을 보장한다.

■ 통합적 해양 공간 종합계획

북한과 협의하여 서해5도 등 접경수역에 관한 공동의 해양공간계획(MSP)을 수립한다(→ 해양공간계획법).

■ 교류협력의 원칙 : 생태계 보존의 원칙

북한과 협의하여 서해 접경수역의 해양 생태계 조사 및 보존 사업을 추진한다. 해양 보호구역(MPA)을 지정할 수 있다(→ 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률).

■ 교류협력의 원칙 : 민족 공동체 회복 원칙

북한과 협의하여 서해5도 등 접경수역에서 사회 문화적 교류 협력을 활성화함으로써 공동생활권과 민족동질성 회복을 위해 노력한다.

■ 교류협력의 원칙 : 남북 균형 발전과 공동 번영의 원칙

북한과 협의하여 서해5도 등 접경수역에서 남북의 균형 발전과 공동 번영을 위한 경제 협력 방안을 추진한다.

■ 교류협력의 원칙 : 인도주의 원칙

북한과 협의하여 서해5도 등 접경수역에서 전쟁과 분단으로 인한 인도적 문제해결과 인권 개선을 위해 노력해야 한다. 인도주의와 동포애의 차원에서 북한에 대한 지원을 할 수 있다.

■ 남북 어업협정과 공동어로구역 추진

- ① 서해5도 등 접경수역 공동 이용을 위한 남북 어업협정을 추진한다.
- ② 남북 공동어로 구역 사업을 추진한다.
- ③ 남북 공동어로 사업은 남북 균형 발전과 공동 번영의 원칙에 따라 수행한다.
- ④ 남북 공동어로 관련 협정에는 중국 어선 불법 조업에 관한 대책을 포함한다.

■ 남북 교류협력 지원 : 행정

서해5도 등 접경수역 남북 교류 협력 사업을 지원한다.

- ① 남북 교류와 협력을 위한 남북 주민들의 왕래를 위하여 서해5도에 별도의 출입 사무소를 설치한다. (→ 남북교류협력법).
- ② 남북 교류와 협력을 위한 평화적이용사업 시행을 지원한다. (→ 남북교류협력법)
- ③ 서해5도 등 접경수역 교류협력은 서해평화협력청(가칭)이 담당한다.
(→ 남북교류협력법)

■ 남북 교류협력 지원 : 재정

남북 교류협력에 관하여 정부 및 지방자치단체는 재정 지원을 할 수 있으며, 남북 협력기금을 사용할 수 있다.

■ 기본권 보장 : 회복

안보를 이유로 제약되어 왔던 서해5도 등 접경지역 주민들의 평화적 생존권을 회복한다.

- ① 서해5도 등 접경수역에서의 조업 제한 조치들을 해제해 나간다.
(→ 어선안전조업법)

- ② 서해5도 등 접경수역에서의 항행 제한 조치들을 해제해 나간다.
(→ 서북도서 선박운항 규정)
- ③ 서해5도 등 접경지역 주민들의 이동의 자유와 경제 활동에 대한 군사적 통제를 해제해 나간다.
(→ 군사기밀보호법, 군사기지법)
- ④ 서해 접경수역에서 해군의 관할권을 해경으로 이양한다.
(→ 어선안전조업법, 서북도서 운항규정)

■ 기본권 보장 : 보상

서해5도 등 접경수역 평화 정착의 시기까지 서해5도 주민들의 기본권 제약에 대한 적절한 보상을 한다. 서해5도 특별지원법에 의한 지원은 이 법률(안)이 말하는 보상으로 간주한다.

2) 규제 법령 해제

서해5도 등 접경수역에서 남북이 공동어로구역을 설정하거나 남북 평화수역의 설정에 성공한다면, 주민들의 기본권 제한을 해제할 수 있을 것임. 남북의 합의가 진전되면, 서해5도 수역에서 아래와 같은 조업통제와 항행통제는 해제할 수 있음.

(1) 조업 통제 관련

정전협정 체결 직후에는 우리 어민은 북측 인접해면 3해리 이내를 침범하지 않는 이상 서해 수역에서 자유롭게 어로행위를 하였음. 당시 어로저지선은 NLL과 일치하였음.³⁶⁾ 연평도 주민들은 연평도 북단 해역에서도 어로 행위를 할 수 있었음.³⁷⁾

정전협정 이후 우리 어선들의 북방한계선 월선 조업도 잦아지고, 어선들의 나포 사건이 잇따르고, 남북 해군 사이에 무력 충돌이 발생하면서 서해 접경 수역은 분쟁 수역으로 변해 갔음. 남북 모두 12해리 영해를 선포하면서 특히 소청도와 연평도 사이

36) 김인기, “북방한계선 근해 어로 통제의 고찰: 연평도 근해 조기잡이를 중심으로”, 해군 제167호(1967. 5, 해군본부정훈감실), 12-30쪽. 당시 어로저지선의 근거는 농림부장관의 공포였다고 한다. 같은 글, 19쪽.

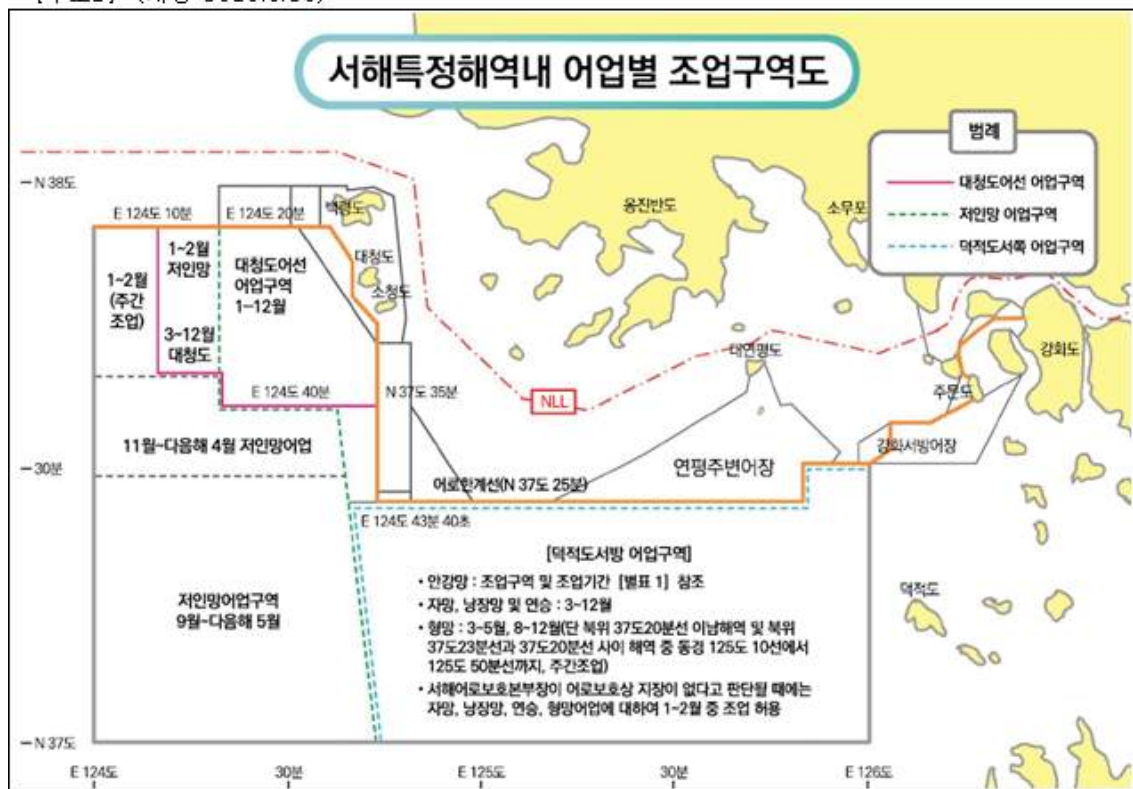
37) 연평도 향토지 편찬위원회, 연평도, 1988, 36-37쪽

에서 남북의 대립은 심화되었음. 마침내 1960년대 어로저지선 남하가 논의되었고, 1965년 정일권 총리가 연평도를 방문하고, 1968년 어로저지선이 발효되었음.³⁸⁾

어로저지선은 이후 **어로한계선**으로 명칭이 변경되었음. 본 연구에서 확인한 바로는 1972년 선박안전조업규정(교통부령 제428호) 제11조에서 규정되었음. 동 규정은 선박안전조업규칙으로 바뀌어 2019년까지 유지되다가, 2019년 어선안전조업법이 제정되면서 ‘**조업한계선**’으로 명칭이 바뀌었음. 그러나 이전의 어로한계선과 차이는 없는 것으로 보임. 현재 조업한계선의 구체적인 좌표는 어선안전조업법시행령 제2조 별표 1에 의하여 규정되어 있음(지도 27).

〈지도 27〉 어선안전조업규정 별표 1의 부도 1

[부도1] <개정 2019.3.25>



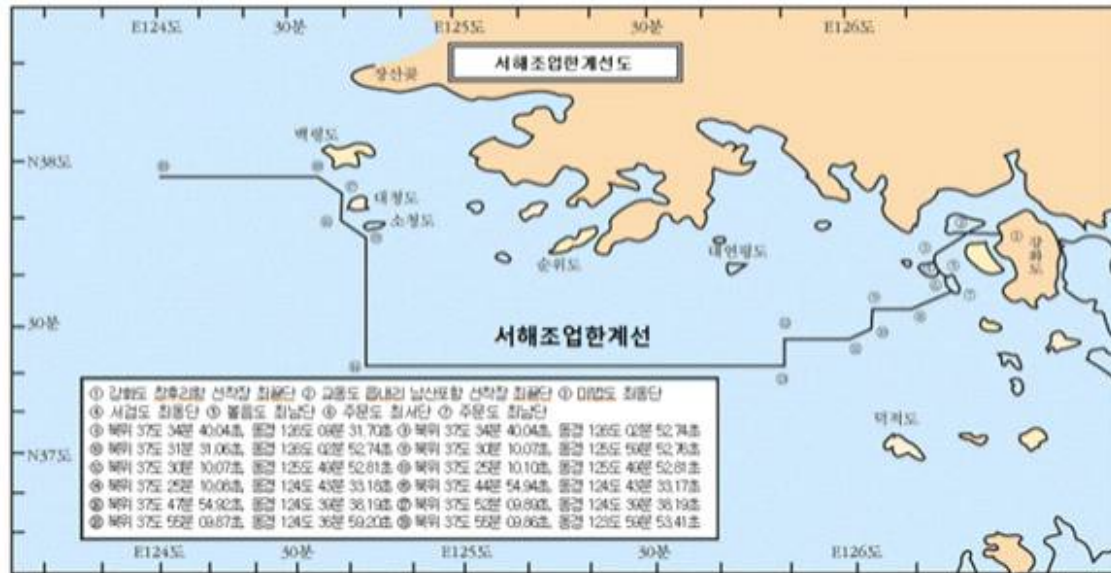
[출처: <http://www.law.go.kr/admRulInfoP.do?admRulSeq=2100000182218#AJAX>, 검색일 2020.4.20.]

38) 위의 책, 36쪽.

〈지도 28〉 어선안전조업법시행령 상의 서해 조업한계선

부도 2

서해조업한계선도



어로한계선 이북 해역에서는 조업이 일반적으로 금지되지만, 조업한계선 인근지역, 즉 서해5도 주민의 어선 등에는 예외가 인정됨. 그에 따라 어선안전조업법 시행령(대통령령) 제6조와 어선안전조업법 시행규칙(해양수산부령) 제5조에 따라 서해5도 주민들에게는 특정 어장에서 예외적으로 어로활동을 허용하였음(지도 29).

〈지도 29〉 조업한계선 이북 수역의 어장



[출처: 인터넷 중앙일보, <https://news.joins.com/article/23385693>, 검색일 2020.11.3.]

한편 조업한계선 이남의 수역도 어선의 조업과 항행을 제한할 수 있는 ‘특정해역’을 설정하였음. 이 역시 어선안전조업법이 제정되면서 동법 제2조에 의해 개념이 정의되고, 동법 시행령 제2조 2항 별표 2에 따라 범위가 규정되어 있음(앞의 지도 10 참조)

이렇게 조업한계선 이남의 **특정해역**과 조업한계선 이북의 **NLL 근해**에서는 우리 어선의 조업이 제한되고 있는데, 그런 상황을 이용하여 중국 어선들의 조업이 활발하게 이루어졌음. 그에 따라 중국어선의 ‘불법조업’을 단속하기 위하여 배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률(**경제수역어업주권법**)을 제정하였음. 동법 제4조에서 특정금지구역을 설정하여 서해 접경수역에서 중국 어선의 조업을 제한하고 있으며, 그 특정금지구역의 범위는 동법 시행령 제2조 별표에 나와 있음(앞의 지도 10 참조)

(2) 항행 통제 관련

서해5도 등 접경수역에서 남북의 분쟁이 심화되면서 서해5도의 선박 운항도 통제받게 되었음. 1973년 북한이 군사정전위원회에서 자신들의 해상군사분계선을 공식 제기함에 따라 피랍 방지를 위하여 해군의 호송이 시작되었음. 이후 1987년 **서북도서 선박운항 규정**(현재 인천지방해양수산청 고시)을 제정하여 지금까지 이르고 있음.

동 규정은 선박 운항 시간을 제한하여 야간 운행은 원칙적으로 금하고 있음(동 규정 제4조). 또한 서북도서 왕래의 항로도 최단거리를 이용하지 못하고, 동 규정에 규정된 기본항로 혹은 안전항로를 이용해야 함(동 규정 제6조, 제7조). 선박운항절차에 있어서도 해군제2함대사령부(인천해역방어사령부) 혹은 인천해양경찰서의 통제를 받게 됨. 민간인임에도 군대의 통제를 받는 상황임.

다만, 올해 10월 23일 개정되어 선박에 대한 출·입항신고 및 운항허가 등에 관한 관할은 기존 해군 제2함대사령부(인천해역방어사령부)에서 인천해양경찰서로 이관되었음. 그러나 여전히 운항 선박의 운항계획서 및 구비서류 접수 및 호송계획은 해군 제2함대사령부 관할로 남아 있음.

(3) 어선안전조업법 관련

해양수산부는 이전의 수산업법 및 선박통제규정과 어선안전조업규정 등의 규정들을 통합 정리하여 2020년 어선안전조업법을 새롭게 제정하였음. 어선안전조업법은 이전의

안보적 시각에서의 주민 통제 논리를 답습하여 통제를 강화하고 있다는 점에서 적지 않은 문제를 안고 있음.

가. 행위 규제

서해 5도 해역에는 조업한계선과 조업자제선이 설치되어 있으며, 조업한계선 이남의 해역 을 특정해역, 특정해역의 서쪽 해역을 조업자제해역이라고 부름(법 2조). 이에 따라 이 법은 어선에 대하여 일정한 행위를 규제하고 있음.

첫째, 조업한계선 또는 조업자제선의 이탈이 금지됨. 서해에서 어선이 특정해역, 조업자제해역 등에 들어하는 경우에는 신고기관에 신고하여야 하며(법 8조), 어선은 조업한계선 또는 조업자제선을 넘어 조업 또는 항행을 할 수 없음(법 제11조). 다만, 조업한계선 또는 조업자제선 인근 지역의 어선 등은 대통령령이 정하는 예외적인 경우에 한하여 조업한계선 또는 조업자제선을 넘어 조업 또는 항행할 수 있음(법 11조 단서). 법 11조 단서에 따라 조업한계선 또는 조업자제선을 넘어 조업 또는 항행을 할 수 있는 경우란 조업한계선 또는 조업자제선 인근 지역·도서의 어선이 해양수산부령 으로 정하는 조업 및 항행할 수 있는 범위와 기간 안에서 조업 또는 항행하는 경우를 포함함(법시행령 8조 1항).

둘째, 특정해역에서의 조업 또는 항행이 제한됨(법 13조). 해양수산부장관은 어선의 안전한 조업과 항행을 위하여 특정해역에서의 어업별 조업구역 및 기간 등을 제한할 수 있음(법 13조).

셋째, 서해 접경지역에서 지역 관할 군부대장의 통제에 따라야 함. 서해 북방한계선과 잇닿아 있는 접경지역 중 대통령으로 정하는 어장에 대한 출입항은 신고기관의 협조를 받아 그 지역 관할 군부대장이 통제할 수 있음(법 17조 1항). 같은 조 제1항의 어장을 관할하는 관계 기관의 장은 어선의 불법조업 및 조업구역 이탈 방지 등 안전조업의 지도에 노력하여야 함(2항). 같은 조 제1항 및 제2항에 따른 출입항 통제 및 안전조업 지도 등의 범위 및 방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정함(3항). 지역 관할 군부대장이 통제할 수 있는 어장은 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 강화도 및 그 주변 해역(시행령 제8조 제1항에 따른 조업 및 항행할 수 있는 어장)임(법시행령 11조). 그 주변수역이란 어선이 조업한계선 또는 조업자제선을 넘어 조업 또는 항행하는 경우를 의미함(법시행령 8조). 법시행규칙 4조 1항의 별표 3은 조업한계선 또는 조업자제선을 넘어서는 어장의 명칭, 범위 및 조업조건을 규정하고 있는데, 서해에서는 연평도 주변

어장, 백령·대청·소청도 주변어장, A어장, B어장, C어장, D어장, 분지골어장이 설정되어 있음. 관할어업관리단장 및 지방자치단체장은 통제어장에서의 불법어업을 단속하고 조업구역을 이탈한 어선에 대하여 복귀명령조치를 해야 함(법시행령 13조). 관할 군부대장은 이에 관련된 사항을 관할 지자체장에게 요청할 수 있음.

넷째, 해양수산부장관, 국방부장관 및 해양경찰청장은 어선에 대하여 정선·승선조사 등 필요한 명령이나 조치를 취할 수 있음(법 23조).

나. 처벌규정

이 법은 벌칙조항을 두고 있는데, 제11조를 위반하여 조업한계선 또는 조업자제선을 넘어 조업 또는 항행한 자, 제13조를 위반하여 특정해역에서 조업 또는 항행한 자, 제17조를 위반하여 서해 접경해역의 통제에 불응한 자, 제23조를 위반하여 정선명령을 위반하거나 승선조사 등 필요한 조치에 따르지 아니한 자에 대하여 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처함(30조). 서해 5도 및 그 주변수역이 다른 수역에 비하여 특수한 상황인 것은 분명하지만 엄격한 행위규제와 더불어 형사처벌규정을 둔 것은 과잉금지의 원칙상 문제가 될 수 있음.

첫째, 조업한계선 또는 조업자제선을 넘어 조업 또는 항행한 행위, 특정해역에서 조업 또는 항행한 행위는 비교적 행위의 태양이 분명하여 위반자도 비교적 명확하게 자신의 행위를 인식할 여지가 있다고 볼 수 있음.

둘째, 서해 접경해역의 통제에 불응한 자를 처벌하는 것은 행위의 태양이 분명하지 아니한 문제점이 있음. 위반한 자조차도 자신의 행위가 통제에 불응한 것인지 명확하게 인식하지 못하는 경우가 많을 것이며, 사법기관도 통제 불응의 고의를 입증하기 매우 어려워 형사재판 자체가 장기화될 가능성이 높음. 통제불응의 행위를 구체적으로 정의하기 어려우므로 형사처벌보다 행정질서벌인 과태료가 적절한 것으로 보임.

셋째, 정선명령을 위반하거나 승선조사 등 필요한 조치에 따르지 아니한 자를 처벌하는 것도 행위의 태양이 불분명하여 위의 경우와 동일한 문제가 발생할 수 있음.

넷째, 서해 접경지역에서 항행 및 조업에 대하여 국방부 및 지역 관할 군부대장이 어선에 대한 통제권한을 행사하고 있다. 민간인이 직접적으로 군부대의 명령을 따르도록 하고 이에 위반할 경우에는 처벌하는 구조로 되어 있음. 군인이 아닌 민간인이 직접적으로 군부대장의 명령을 따르도록 규정하는 것이 과연 우리 헌법에 부합하는지 의문임.

다섯째, 종전에 해사안전법 제110조에 따라 명령위반, 조치 불응에 대하여 과태료를 부과하던 전례에 비추어 처벌이 과도한 것으로 보임. 자료에 의하면 2010년부터 2020년 6월까지 서해 5도 수역에서 조업안전, 조업구역, 출입항 규정 등의 위반, 통제불응 등에 대하여 모두 179건의 처벌 및 행정처분이 있었으며, 이 중에서 벌금형에 처해진 경우는 2건에 불과하였음.

다. 개정 방향

이상을 종합할 때에 관할 지역 군부대장의 통제에 불응한 자를 형사처벌하는 규정은 행위의 태양을 명확히 하여 과태료 부과로 전환할 필요가 있으며, 정선명령을 위반하거나 승선조사 등 필요한 조치에 따르지 아니한 경우에도 과태료 부과가 적절한 것으로 보임. 나아가 관할 지역 군부대장이 해양경찰을 통하여 어선을 통제하는 체제를 수립하는 것이 적절하다고 생각됨.³⁹⁾

3) 지원 법령의 변화

서해5도 지역주민들을 위한 특별법으로 서해5도 지원특별법이 존재함. 이 법은 인천광역시 옹진군에 속하는 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 소연평도와 인근 해역에 대한 종합발전계획을 추진토록 하고 있음. 동 법률에 의해 서해 5도 지원위원회가 구성되는데, 동 시행령에 따르면 위원장은 국무총리, 위원으로는 기재부장관, 통일부장관, 국방부 장관, 국무조정실장 등 13명의 장관급 인사와 인천광역시장이 포함되어 있음(서해 5도 지원 특별법 시행령 제3조).

서해 5도 지원 특별법 제8조에서는 국가 및 지방자치단체가 종합발전계획과 연도별 시행계획을 효율적으로 추진하기 위하여 개발사업의 시행자에게 필요한 자금을 보조·융자 또는 알선하거나 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있음.

이 법의 지원은 주로 서해 5도 주민의 정주(定住) 생활지원에 초점을 두고 있음(동법 제12조~제20조). 그러나 이제 서해 5도 평화수역과 공동어로구역 등 남북 협력을 위한 법제로 업그레이드 될 필요가 있음. 서해5도 수역의 안보 문제가 해소되어 주민들의 어업과 이동, 재산권 등이 회복되면, 이 법에 의한 정주지원은 점점 축소하여야 할 것이며, 반대로 남북협력사업에 대한 지원으로 발전시켜 나가야 할 것임.

39) 오승진, “어선안전조업법의 행위 및 형사처벌규정에 대한 검토”, 2020. 10, 개인 원고

4. 공동어로구역 등 남북 협력에 대한 제약 요소

1) 우리 정부의 5.24조치

5.24조치는 첫째, 북한선박의 우리해역 운항을 전면 불허하고, 둘째 물품의 반출과 반입을 금지하고, 셋째, 우리국민의 방북을 불허하고, 북한주민과의 접촉을 제한하고 있으며, 넷째, 북한에 대한 신규투자를 불허하고, 다섯째 대북지원도 원칙적으로 금지하고 있어, 5.24조치가 지속된다면 서해 5도에서의 남북 협력은 여러 장애에 부딪힐 수밖에 없음.

한편, 박근혜 정부 들어 남북러 물류협력사업인 나진-하산 프로젝트에 대한 대북 신규 투자가 허용되었고, 2015년에는 민간 단체의 대북비료지원도 승인되었고, 민간 단체와 지방자치단체의 남북교류가 허용되고 있음. 무엇보다 문재인 정부 들어서 수차의 남북 정상회담 및 판문점 선언으로 5.24조치는 규범력이 약화되었다고 할 것임.

판문점 선언에서는 남과 북은 각계각층의 다방면적인 협력과 교류 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였고(1조 4항), 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 위해 10.4선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하기 위한 실천적 대책을 취해나가기로(1조 6항)하였음. 또한, 평양선언에서는 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적 대책들을 강구해나가기로(2조)하였음.

2) 대북 유엔 제재

현재 대부분의 남북한 경제협력 사업은 UN 제재에 저촉되며, 공공 인프라 사업도 대북 합작의 금지 대상일 뿐만 아니라,⁴⁰⁾ 인프라 건설에 필요한 물자 반출도 UN 안보리 결의 위반에 해당함.⁴¹⁾ 따라서, 현시점에서는 UN 안보리의 승인을 전제로 서해 내 공동어로구역 설정이 가능한지 여부를 중점적으로 살펴보아야 함.

40) UN 안보리 결의 2371호, 2375호.

41) UN 안보리 결의 2397호. 이외에도 UN 안보리 결의 2375호에서 제재 예외로 북한과 중국 간 수력 인프라 사업에 지분을 구매하는 방식으로 참여할 수 있지만 물자 반출의 금지로 인해 사업의 이행은 불가능하다.

(1) 개관

UN의 대북제재는 2006년 안보리결의 1718호를 시작으로 1718 대북제재위원회가 설치되었으며 다음 결의가 채택되었음.⁴²⁾ UN 안보리의 대북제재는 대량살상무기 개발의 통제에서 시작하여 2016년 결의 2321호를 기점으로 경제 전반에 대한 제재 조치로 전환한 후, 북한의 주요 수출품과 북한으로의 연료 수출을 단계적으로 제한하고 있음.

- 안보리결의 1874호 (2009.6)⁴³⁾ : 무기 관련 제재 및 선박, 화물에 대한 검색 강화
- 안보리결의 2087호 (2013.1)⁴⁴⁾ : 탄도미사일 프로그램 개발과 관련 있는 개인과 단체를 제재대상에 추가하여 여행금지와 자산동결 및 대북 금융거래 금지
- 안보리결의 2094호 (2013.3)⁴⁵⁾ : 북한으로 출입항하는 화물에 대해 의무적 검사 실시, 보석과 고급 자동차 등 금수대상인 사치품 목록의 구체화
- 안보리결의 2270호 (2016.3)⁴⁶⁾ : 대량살상무기 개발 자금원의 차단 (금, 희토류 수출 금지), 북한의 소형무기를 포함한 전면적인 무기금수
- 안보리결의 2321호 (2016.11)⁴⁷⁾ : 북한의 석탄 수출 상한제 시행, 광물 (은, 동, 아연 등)의 수출 금지
- 안보리결의 2356호 (2017.6)⁴⁸⁾ : 자산동결과 국외여행에 제한을 가하는 제재 대상 명단 확대
- 안보리결의 2371호 (2017.8)⁴⁹⁾ : 북한의 석탄, 철, 철광석 수출을 전면 금지, 납, 납광석, 해산물 수출 금지, 북한 해외노동자 고용 제한 조치
- 안보리결의 2375호 (2017.11)⁵⁰⁾ : 북한의 섬유 수출 금지, 해외파견 북한 노동자들을 24개월 내 본국 송환 의무화
- 안보리결의 2397호 (2017.12)⁵¹⁾ : 대북 유류 공급 제한 조치, 북한 해외노동자

42) S/RES/1718 (2006), October 14, 2006, <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718>

43) S/RES/1874 (2009), June 12, 2009, [https://www.undocs.org/S/RES/1874%20\(2009\)](https://www.undocs.org/S/RES/1874%20(2009))

44) S/RES/2087 (2013), January 22, 2013, [https://www.undocs.org/S/RES/2087%20\(2013\)](https://www.undocs.org/S/RES/2087%20(2013))

45) S/RES/2094(2013), March 7, 2013, [https://www.undocs.org/S/RES/2094%20\(2013\)](https://www.undocs.org/S/RES/2094%20(2013))

46) S/RES/2270 (2016), March 2, 2016, [https://www.undocs.org/S/RES/2270\(2016\)](https://www.undocs.org/S/RES/2270(2016))

47) S/RES/2321(2016), November 30, 2016, [https://www.undocs.org/S/RES/2321\(2016\)](https://www.undocs.org/S/RES/2321(2016))

48) S/RES/2356 (2017), June 2, 2017, [https://www.undocs.org/S/RES/2356%20\(2017\)](https://www.undocs.org/S/RES/2356%20(2017))

49) S/RES/2371 (2017), August 5, 2017, [https://www.undocs.org/S/RES/2371%20\(2017\)](https://www.undocs.org/S/RES/2371%20(2017))

50) S/RES/2375 (2017), September 11, 2017, [https://www.undocs.org/S/RES/2375%20\(2017\)](https://www.undocs.org/S/RES/2375%20(2017))

51) S/RES/2397 (2017), December 22, 2017, [https://www.undocs.org/S/RES/2397%20\(2017\)](https://www.undocs.org/S/RES/2397%20(2017))

24개월 내 전원 송환, 해상차단 조치 강화

(2) 공동어로구역 설정과 UN대북제재와의 저촉가능성에 대한 검토

공동어로구역 설정은 군사 및 안전상의 문제가 완화될 가능성도 시사하고 있지만 공동어로구역의 지정을 위한 기준 합의 및 향후 공동어로구역의 유지관리 체계 구축 등 여러 사안이 종합적으로 고려되어야 하고 UN 대북제재에도 저촉되지 않아야 함.

가. 어업관련 UN 대북제재의 현황

북한의 대량파괴무기 비확산을 위한 UN 안보리 대북제재 결의는 총 9개임.⁵²⁾ 이 중 어업, 해산물과 관련된 UN 안보리 결의는 2371호의 제9항임.

안보리결의 2371호 (2017.8)

- ▶ 제9조:“(북한) 영토로부터 또는 자국 국민에 의해 또는 **자국 선박이나 항공기를 사용하여** 해산물(어류, 갑각류, 연체동물 및 기타 모든 형태의 수생 무척추동물 포함)을 직·간접적으로 **공급, 판매 또는 이전**”의 금지
- ▶ 제19조: (회원국들에게)(공급,판매 또는 이전 목적의) **금지된 물품**의 검색(inspect), 탐지(detect), 압류(seize)와 관련하여 이행에 상호 협력하기 위한 노력을 배가할 것을 촉구하고 있다(call upon)
- ▶ 부속문서1-여행금지 자산동결대상자9인
- ▶ 부속문서2-자산동결 4단체

나. 검토

① 공동어로구역 설정이 “금지된 물품”에 해당되는지 여부

공동어로구역 설정은 외견상 안보리 결의에서 금지하는 물품에는 해당되지 않지만

52) UN 안보리 결의 1718호(2006), 1874호(2009), 2087호(2013), 2094호(2013), 2270호(2016), 2321호(2016), 2356호(2017), 2371호(2017) 및 2375호(2017).

공동어로구역에서 북한 선박의 자유로운 조업을 통해 금지된 해산물의 어획은 가능해지기 때문에 금지된 해산물이 공급되거나 판매될 가능성은 존재한다고 볼 수 있음.

② 공동어로구역 설정이 금지된 물품의 “공급, 판매, 이전”에 해당하는지 여부

동 결의에서 금지되고 있는 명확한 행위는 북한이 어획한 해산물을 직·간접적으로 타국으로 “공급, 판매, 이전, 수출”을 하는 것이며, 북한이 공동어로구역에서 어획하는 행위는 금지대상의 행위에 해당하지 않음.

또한, 동 결의에서의 이전은 북한이 해외로 “공급, 판매, 이전, 수출” 등을 하는 것을 의미하므로 공동어로구역 설정을 통해 어획하는 행위는 이에 포함되지 않음. 다만, 북한이 공동어로구역 설정을 통해 해산물을 어획하여 직간접적인 방법으로 타국으로 공급 또는 판매 등의 행위를 하는 경우 대한민국은 안보리 제재조치에 대해 방조한 책임을 질 우려가 제기될 수 있음.

③ 공동어로구역에서 제재대상자의 어획행위도 허용되는지 여부

결의 2371호 부속서 1은 여행금지 및 자산동결(개인) 대상자 9인과 별칭 목록 2인을 지정하였으며, 부속서 2는 자산동결(단체) 4개를 지정하였음. 지정된 개인과 단체는 어업과 관련이 없는 개인들이며, 만약 이들이 어획활동에 참여한다고 하더라도, 제재 대상자에게 부여되는 금지 행위인 여행금지 및 자산동결의 대상이 아니므로 이들의 어획행위를 규제하긴 어려울 것임.

(3) UN 대북제재 안보리 결의 면제조항 적용가능성

가. 대북제재 안보리 결의 면제조항 개관

UN은 안보리 결의를 통해 포괄적인 제재를 부과하는 경우 제재 대상국의 주민들에게 미치는 부정적 영향을 완화하기 위해 인도주의적 면제(humanitarian exemption)를 부여하거나, 특정 개인이나 단체를 대상으로 하는 표적 제재(targeted sanction)의 형식을 취하고 있음.

결의 1718호 53)

UN 회원국의 주요 의무사항은 북한의 대량파괴무기 확산프로그램에 관련된 개인 및 그 가족의 입국 및 경유의 방지이며 인도적 예외로서 종교적 의무와 관련되거나, 제재위원회가 인도적 사유에 해당한다고 사안별로 결정하거나 제재위원회가 예외의 불인정이 동 결의의 목적을 저해한다고 판단하는 경우에 면제를 인정 받을 수 있다.

결의 1874호

결의에 포함된 핵심 의무사항은 북한 선박에 대한 유류, 물품 및 기타 편의 제공 금지⁵⁴⁾ 및 무상원조, 금융지원, 양허성 차관계약 신규체결 제한 및 기존 계약을 축소할 것을 촉구하는 것이다.⁵⁵⁾ 동 결의는 인도주의적 목적을 위해 필요할 경우 의무의 면제를 허용하거나⁵⁶⁾ 주민들의 필요를 직접 해소하는 인도주의, 개발상의 목적, 비핵화의 증진 등에 해당하는 경우에는⁵⁷⁾ 인도적 예외로 간주될 수 있다.

결의 2094호

결의의 주요 의무사항에는 군사 작전능력 발전에 직접적으로 기여할 수 있는 품목의 수출 등 금지(8항), 여행금지 적용대상의 확대하여 지시에 따라 행동하는 개인에 대한 제재(10항), 제재대상자를 대신하거나, 이들의 지시 하에 활동하는 개인의 추방(13항, 14항), 원유 등의 공급제한(31항), 자금, 금융자산 및 경제자원의 제공 금지(32항)와 은행계좌 폐쇄(35항)가 포함된다. 동 결의의 주요 의무사항에 대한 인도적 예외에 해당 되는 부분은 먼저 8항에 대한 예외로서 식료품과 의약품의 공급은 가능하다. 또한, 인도적 목적 또는 민생목적으로 결의에서 금지되는 어떤 활동과도 관련이 없는 경우임을 당사국이 결정하고, 이를 위원회에 통보하는 경우 또는 제재위원회가 결의의 목적에 위배되지 않는다고 결정하는 경우가 면제가 허용될 수 있다. 동 결의 10항에 대한 예외는 사법절차의 진행을 위해 요청되거나 오직 의료, 안전 또는 기타 인도주의적 목적을 위한 경우이며, 13항 및 14항에 대한 예외는 의료, 안전 또는 기타 인도적 목적을 위해

53) UN 안보리 결의 1718호 8항(e).

54) UN 안보리 결의 1874호 17항.

55) UN 안보리 결의 1874호 19항.

56) UN 안보리 결의 1874호 17항.

57) UN 안보리 결의 1874호 19항.

필요한 경우가 해당된다. 31항의 경우 제재위원회에 의해 검증된 필수적인 인도적 필요를 위한 경우 및 예컨대 북한으로 회향하는 민간여행객기에 항공유를 판매 또는 공급하는 경우 특정절차를 조건으로, 사전승인이 이루어진 경우 예외가 허용될 수 있다. 32항과 35항은 제재위원회에 의해 인도적 지원 제공으로 사전승인 된 자금과 은행계좌의 경우 제재위원회가 결의의 목적에 위배되지 않는다고 결정하는 경우 예외로 인정될 수 있다.

결의 2371호

동 결의의 핵심 의무사항은 대북제재 결의에 의해 금지되는 활동과 관련있는 북한선박 입항 금지(6항)와 북한주민의 고용 제한(11항)이다. 먼저 6항에 대한 인도적 예외로서 긴급 상황 또는 최초 출발항국으로의 복귀를 위한 입항이거나, 제재위원회가 인도주의적 목적에 부합하다고 사전에 결정하는 경우 인정될 수 있다. 11항의 경우 인도적 지원, 비핵화 또는 결의의 목적에 부합하는 것으로 제재위원회가 사전에 승인한 경우 면제를 받을 수 있다. 이외에도 17항의 식량 및 의료지원⁵⁸⁾이 인도적 예외에 포함될 수 있다. 26항에 의하면 대북제재 결의는 경제활동 및 협력, 식량원조 및 인도적 지원, 북한 내 지원 및 구호활동을 수행하고 있는 국제기구 및 비정부기구의 업무에 부정적 영향을 미치거나 제한하는 것을 의도하지 않으며 제재위원회는 이와 관련된 활동의 경우 사안별로 면제할 수 있음을 결정할 수 있다.

결의 2375호

동 결의의 주요 의무사항은 북한주민의 입국허가 및 노동허가 제공 금지하는 17항이며, 17항은 국민의 인도적 지원 제공 등으로 제재위원회에 의해 사전 승인된 경우 면제를 받을 수 있다.

결의 2375는 25항에서 식량 및 의료지원의 중대한 부족의 경우와⁵⁹⁾ 26항에서 식량

58) 안보리 결의 2371호, 안보리 결의 2375호, 안보리 결의 2397호는 다음의 내용을 공통적으로 포함하고 있다: “조선민주주의인민공화국이 희소한 자원을 핵무기 및 고비용의 탄도미사일 프로그램 개발에 대량으로 전용하는 것에 유감을 표명하고(regret), 영양실조 위험에 처한 상당수의 임신·수유중인 여성 및 5세 이하의 아동과 만성 영양실조에 시달리는 전 인구의 거의 4분의 1에 달하는 주민들을 포함하여, 조선민주주의인민공화국 주민의 절반 이상이 식량 및 의료지원에 있어 중대한 부족에 시달리고 있다는 UN인도지원조정실(UNOCHA)의 조사 결과에 주목하며(note), 이러한 차원에서 조선민주주의 인민공화국 주민들이 처한 심각한 어려움에 깊은 우려를 표명한다(express deep concern)”

59) 결의 2371호 17항과 동일.

원조 및 인도적 지원 등으로 위원회가 사전에 결정한 경우 인도적 면제를 받을 수 있음을 명시하고 있다.⁶⁰⁾

결의 2397호

동 결의의 주요 의무사항은 11항에서 대량파괴무기 확산 관련 선박의 보험 및 재보험을 금지하는 규정이며, 이에 대한 인도적 예외로서 개인 또는 단체의 수익창출 목적이 아닌 오직 민생목적을 위한 활동 또는 전적으로 인도적 목적으로 사용되는 선박임을 제재위원회가 결정한 경우 면제를 인정받을 수 있다. 또한 24항에서 식량 및 의료지원의 중대한 부족⁶¹⁾도 인도적 예외에 해당됨을 명시하고 있으며 25항도 식량 원조 및 인도적 지원 등으로 제재위원회가 사전에 결정한 경우⁶²⁾에도 예외를 인정 받을 수 있다.

이상 살펴본 바와 같이 안보리 결의는 일련의 제재조치에 대해 UN 회원국이 준수해야 할 의무를 명시하면서 동시에 인도적인 목적이라고 판단하는 경우 제재위원회가 사전에 승인을 함으로써 제재조치에 대한 면제를 받을 수 있음. 다만, 제재위원회가 인도적 사유를 결정하는 명확한 기준이 제시된 바 없기 때문에 제재위원회의 재량에 의존할 수밖에 없는 한계가 있음.

나. 대북제재 안보리 결의 인도적 면제조항 검토

① UN 대북제재의 인도적 예외의 범위와 요건

결의 2371호 부터는 식량 및 의료지원과 관련하여 다음의 문구를 지속적으로 결의 안에 삽입하고 있음.

“조선민주주의인민공화국 주민의 절반 이상이 식량 및 의료지원에 있어 중대한 부족에 시달리고 있다는 UN인도지원조정실(UNOCHA)의 조사 결과에 주목하며(note), 이러한 차원에서 조선민주주의인민공화국 주민들이 처한 심각한 어려움에 깊은 우려를 표명한다(express deep concern).”

UN 대북제재의 인도적 예외에서 공통으로 발견되는 대북제재 위원회의 사전승인 요건의 경우 인도적 지원의 경우도 제재위원회로부터 사안별로 사전승인을 받아야 함.

60) 결의 2371호 26항과 동일.

61) 결의 2371호 17항과 동일.

62) 결의 2371호 26항과 동일.

이는 그간의 대북제재 결의안 내용에서 일관되게 확인되고 있는 부분임.

대북제재 예외조항

- ▶ - 종교적 행위 (1718호)
- ▶ - 주민들의 필요를 직접 해소 (1874호)
- ▶ - 의료, 안전 (2094호)
- ▶ - 식료품, 의약품 (2094호)
- ▶ - 위원회에서 검증된 필수적인 인도적 지원 (2094호)
- ▶ 식량 및 의료지원에 있어 중대한 부족에 시달리고 있다는 유엔인도지원조정실(UNOCHA)의 조사 결과에 주목하며(note), (2317호)
- ▶ 남북 통신선 복구 사업의 예외인정 사례

② 안보리 제재위원회의 인도적 면제 요청에 대한 승인 사례

UN 회원국, 국제기구 및 비정부간기구는 제재위원회에 인도적인 목적의 활동에 대해 제재조치에 대한 면제를 요청할 수 있음. 2020년 8월 현재 총 26건이 승인되었으며 제재위원회가 승인한 주요 면제 요청 사례는 다음과 같음⁶³⁾:

- 한국정부: NGO 단체, Inter-Korean Economic Cooperation Research Center (IKECRC) 가 아프리카돼지열병을 진단하기 위한 장비의 북한 진입 요청 승인(2020.6.22~2021.1.22); IKECRC의 평안북도 지역 COVID-19 예방을 위한 구호활동 요청 승인 (2020.7.17~2021.1.17)
- 프랑스: NGO 단체 Première Urgence Internationale (PUI)의 아동의 건강 상태 개선을 위한 염소사육기술 전파를 위한 황해남도에서 프로젝트 이행 승인 (2019.8.9.~2020.8.7.)

63) 1718 UN대북제재위원회 웹사이트

<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/exemptions-measures/humanitarian-exemption-requests>

- 스위스: 30개 병원에 보내질 살균키트와 개인보호장비 2,000세트 선적 승인 (2020.3.11~2020.9.11)
- 핀란드: 핀란드 NGO가 황해북도 두 지역의 취약아동의 식량확보 프로젝트 이행을 위한 물품 수입 (2020.6.24~2020.12.24)
- UNICEF: 공동체와 학교 아동, 간호사, 유치원 등에 깨끗한 수질 공급을 위한 프로그램 이행 승인 (2019.12.9~2021.3.10)
- WHO: COVID-19 예방과 통제를 위한 진단장비의 이전 승인 (2020.2.27~2020.12.30)
- IGNIS Community (국제 NGO): 평양 척추 재활센터와 평양내 발달장애 아동 재활센터에 의료와 재활기구 수송 (2019.9.4~2021.7.8)
- World Food Programme: 북한주민의 식량문제와 영양실조 해소를 위한 인도적 물품 수송 (2020.1.20~2021.7.23)

위에서 언급된 사례를 포함하여 제재위원회가 승인한 나머지 사례에서 발견되는 공통점은 제재위원회는 아동의 건강, 보건 및 의료지원의 목적 하에 일시적으로 제재에 대한 면제를 허용한다는 점임. 다만, 면제가 허용되는 기간은 짧게는 6개월에서 2년까지 사안별로 각각 다르기 때문에 승인 된 기한 내 신속하고 효율적으로 프로젝트를 이행할 필요가 있음.

③ 인도적 예외조항을 활용한 공동어로구역의 설정방안 검토

공동어로구역 설정은 북한의 식량난을 해소할 수 있는 인도적 사업임을 강조함으로써 인도적 면제 조항을 활용할 수 있음. 대북제재 결의에서는 인도적 면제에 해당하는 경우 대북제재의 적용을 면제하고 있음. 인도적 면제에 대한 정의는 명확하게 정의되어 있지는 않으나, ‘민생목적’, ‘식량’, ‘의료’, ‘의약품’ 등이 지속적으로 기술되고 있음. 특히 결의 2371호 부터는 식량부족으로 인한 주민의 어려움에 대해 직접적으로 명문화하고 있음. 공동어로구역 설정은 북한의 어획량 확대에 기여하여 북한의 식량난과 영양실조 문제를 해결하는데 기여함을 부각할 필요 있음.

다음으로, 해산물 교역제한 결의로 인해 대량파괴무기 확산 자금으로 전용될 가능성을 차단할 수 있다는 점을 강조할 수 있음. 이미 일련의 대북제재를 통해 북한 해산물의

교역은 UN회원국에 의해 제한을 받고 있으므로, 북한의 어획량 확보가 UN 대북 제재 안보리 결의에 반하는 목적의 자금확보 수단으로 전용될 가능성은 차단되고 있음을 강조하는 것이 필요함.

(4) 대북제재 관련 향후 추진 방향

가. 안보리 제재위원회의 면제결정

안보리 제재위원회는 안보리의 목적을 달성하는데 방해되지 않는 범위 내에서, 인도적 목적하에 개별적으로 사안을 검토하여 허가를 할 수 있음. 따라서, UN 안보리 결의는 제재위원회의 승인을 받을 경우 예외로 인정되기 때문에, 제재를 위반하지 않으면서 경협 사업을 추진할 수 있는 여지는 존재함.⁶⁴⁾

예컨대, 안보리 결의 2397호(제27항)는 한반도의 평화와 안정, 그리고 상황의 평화적 해결과 긴장완화 노력이 필요함을 규정하고 있는데, 남북경협사업을 통해 군사적 긴장감을 완화하고, 민생경제를 지원하는 성격의 사업에 초점을 맞추면서 북한 주민에 대한 인도적 지원의 역할을 하는 사업이라는 점을 강조할 필요가 있을 것임.

나. UN 제재의 완화와 해제

1718 대북제재위원회는 무기금수(Arms Embargo), 여행 금지(Travel Ban), 자산 동결(Assets Freeze), 대리계좌승인(Correspondent Account approval), 정제석유 제품(Refined Petroleum Products) 조치에 대한 면제를 신청할 수 있으며 인도적 면제 도 요청(Humanitarian Exemption Request) 할 수 있음.⁶⁵⁾ 이러한 면제 조치중 인도주의 목적과 관련되는 자산동결 유예 및 여행 금지 유예는 허용이 되는 사례가 있음.

UN 안보리 1718위원회는 유니세프(UNICEF)와 유진벨의 2018년~2019년 대북 인도주의 지원 사업에 각각 제재 면제 조치를 적용하였고, 2018년 11월 30일 착수해 20여 일 간으로 예정되었던 남북한 철도·도로 연결 관련 북측 구간 공동조사사업에도 제재 면제 조치를 내린바 있음.⁶⁶⁾

64) 관련 안보리 결의 2321호 (제46항), 2371호(제26항), 2375(제26항), 2397(제25항).

65) <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/exemptions-measures/arms-embargo>

66) 2020년 8월 현재 1718 제재위원회에 인도적 면제 요청이 승인된 건수는 26건이다.
<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/exemptions-measures/humanitarian-exemption-requests>

다만, 기존 대북제재를 완화하기 위해서는 새로운 안보리 결의가 채택되어야 하며, 안보리 입장에서는 일방적으로 제재를 완화시키거나 또는 해제하는 부담을 덜기 위해 이란의 포괄적공동행동계획⁶⁷⁾에 삽입된 스냅백(snapback) 조항⁶⁸⁾과 같은 장치의 삽입도 고려해 볼 수 있을 것임.

(5) 소결

공동어로구역 설정과 관련하여 잠정적으로 다음과 같이 판단해 볼 수 있음.

첫째, 공동어로구역 설정은 UN 대북제재의 적용대상에는 포함되지 않으며 UN 대북 제재는 해산물의 교역 등을 통한 자금확보를 차단하는 것을 내용으로 하고 있음.

둘째, 공동어로구역 설정이 북한의 해산물 어획을 가능하게 하고 금지된 해산물을 수출할 가능성으로 인해 UN 대북제재의 적용대상에 해당하더라도, 안보리 결의 내 인도적 예외조항을 활용한 접근이 가능함. 특히 공동어로구역 설정은 식량문제의 해결을 위한 대안사업으로 활용될 수 있음을 강조할 필요가 있음. UN 대북제재는 북한산 또는 북한을 경유하는 해산물의 교역을 이미 차단하고 있으므로, 대규모 자금의 유입가능성은 없지만, 자금의 흐름을 차단하기 위한 제도적 장치의 도입도 검토할 필요가 있음.

67) S/2015/544, Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) July 14, 2015, 안보리 결의 2231호 부속서A (Annex A to S/RES/2231 (2015)/

68) S/RES/2231 (2015), July 20, 2015. 포괄적공동행동계획(JCPOA) 참여국들 (UN 안보리 상임이사국과 독일)중 한 국가가 안보리에 이란이 약속을 이행하지 않는다고 통보하는 경우, 안보리는 제재의 종료를 유지하는 결의안에 대해 표결을 하고, 30일 이내에 동 결의안이 채택되지 않는 경우 기존 제재 조치들이 다시 적용된다. (결의 2231호 11항, 12항)

2231호 제11항, “...acting under Article 41 of the Charter of the United Nations, that, within 30 days of receiving a notification by a JCPOA participant State of an issue that the JCPOA participant State believes constitutes significant non-performance of commitments under the JCPOA, it shall vote on a draft resolution to continue in effect the terminations in paragraph 7 (a) of this resolution, decides further that if, within 10 days of the notification referred to above, no Member of the Security Council has submitted such a draft resolution for a vote, then the President of the Security Council shall submit such a draft resolution and put it to a vote within 30 days of the notification referred to above, and expresses its intention to take into account the views of the States involved in the issue and any opinion on the issue by the Advisory Board established in the JCPOA;

12항 “....acting under Article 41 of the Charter of the United Nations, that, if the Security Council does not adopt a resolution under paragraph 11 to continue in effect the terminations in paragraph 7 (a), then effective midnight Greenwich Mean Time after the thirtieth day after the notification to the Security Council described in paragraph 11, all of the provisions of resolutions 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), and 1929 (2010) that have been terminated pursuant to paragraph 7 (a) shall apply in the same manner as they applied before the adoption of this resolution, and the measures contained in paragraphs 7, 8 and 16 to 20 of this resolution shall be terminated, unless the Security Council decides otherwise.”

셋째, 부득이 북한산 해산물과의 교역을 추진하는 경우에는 북한에게 필요한 현물과 교환하는 방식을 추진함으로써, 북한의 식량문제 해소와 함께 국제사회의 우려를 불식시킬 수 있음.

넷째, 가장 이상적인 방식은 UN안보리 대북제재의 완화방식임. 하지만 이는 안보리 상임이사국들 간의 정치적 이해관계가 크게 좌우하고 있음. 대북제재 완화는 별도의 결의안 채택으로 진행되어야 하는 바, 상임이사국이 거부권을 행사하지 않도록 긴밀한 협조가 필요함.

공동어로구역 설정에 있어 식량문제 등 인도적 및 인권적 측면뿐만 아니라 남북 협력의 진전이 북한의 태도변화를 유도하여 궁극적으로 비핵화를 촉진하는 데 긍정적인 효과를 초래할 것이라는 점도 강조할 필요가 있음.

남북 공동어로구역 설정을 위한
법적 고찰 연구

Ⅲ

인천시의 역할 및 정책 사업

1. 공동어로구역(평화수역) 관련 인천시 정책과제의 원칙
2. 중앙정부의 추진 상황에 따른 정책
3. 인천시 서해5도 주민요구사항 처리
4. 로드맵

Ⅲ 인천시의 역할 및 정책 사업 “로드맵 제시”

1. 공동어로구역(평화수역) 설정을 위한 정책제안

1) 통합행정 거버넌스

(1) 목적

- 인천시의 서해5도 관련 업무 부서의 통합
- 업무의 내용 및 기능 등 재편(경기도와 강원도 사례 등 참조)
- 서해5도의 남북교류 및 평화 수역으로 브랜드화

(2) 추진방안

- 1단계 : 인천시 행정조직의 재편. 평화해양국(가칭) 등으로 재편 확대
- 2단계 : 중앙부처, 웅진군의 서해5도 관련 업무와 상설 TF팀 운영
- 3단계 : 서해5도 평화협력청 설치(가칭)

(3) 주요업무

- 남북교류협력과 이외 관련 업무의 통합
- 인천시의 해양, 수산, 관광, 문화, 섬 등 관련 업무 통합
- UN 등 국제기구, 중앙부처, 서해5도 관련 기관 업무의 통합 운영

(4) 서해5도 평화협력청 설치(가칭)

- 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화 및 증진, 지역 주민들의 권익 보장 사무를 관장하기 위해 중앙부처 소속으로 서해5도 평화협력청을 설치.

- (가칭) 서해5도 평화기본법에서 서해5도 평화협력청의 조직 및 운영에 관하여 정하고, 필요한 사항은 대통령령과 조례 등으로 정함

2) 민관협력 거버넌스

(1) (가칭) 서해5도 평화특별위원회 설치 및 운영

- 협의회 : 20인 내외(공동위원장 : 부시장, 민간위원장)
중양(전국)과 인천이 결합된 위원회, 전문가·시민단체·주민대표로 구성
- 임기 : 민간위원의 임기는 2년으로 연임 가능
(정부나 지자체장의 변동과 무관하게 정책 일관성 선도 필요)
- 분과위 : 3~5개(남북교류, 해양, 생태 등),
분과별 10인 내외(관련 과장 및 민간위원)
- 정기회의 : 반기별 1회 / (분과위원회) 필요시
- 기능 및 업무 : 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화 및 증진,
지역 주민들의 권익 보장 관련 중요 정책 및 제도 개선에 관한 사항
(중앙의 지원과 협력을 받기 위한 조직과 기능)
- 단계별 접근 : 인천시 조례로 제정하여 우선 설치 운영. 향후 (가칭) 서해5도
평화기본법의 제정 시 관련된 내용을 포함하여 개정 운영

유사위원회와의 차별성

- * 인천 평화도시조성위원회(인천중심)
 - 인천시장, 인천시 공무원, 인천시 시민단체 등 30여명
(인천광역시 평화도시 조성에 관한 조례 제9조 제3항)

(2) 타기관 사례

- 해양수산부 ‘민관 해양환경정책협의회’
 - (해수부) 해양정책실장(위원장), 해양환경정책관, 국제협력정책관, 수산정책관,
어업자원정책관

- (민간) 최중기(황해섬네트워크 이사, 인하대학교 명예교수), 김현정(환경정의 재단), 정인철(국립공원을 지키는 시민모임), 이용기(환경운동연합) 등 12명
- (국제어업관리) ① 원양어선 IUU 어업 방지, ② 해양포유류보호 강화, (해양 환경) ③ 해양보호구역 지정 확대, ④ 해양쓰레기 대책, (수산) ⑤ IUU 근절을 위한 수산거버넌스 강화
- 한국어촌어항공단, ‘연안어장 환경개선-서해5도 서식지 개선 협의회’
 - 서해5도 지역의 폐어구 수거 효율적 추진을 위한 관계자 협의회 개최
 - 한국어촌어항공단은 인천광역시 옹진군 연평면 회의실에서 '20년도 연안어장 환경개선사업의 일환으로 평화수역 서해5도 지역의 효율적 폐어구 수거 추진을 위해 '서해5도 서식지 개선 협의회'를 진행
 - '서해5도 서식지 개선 협의회'에는 공단 어장산업팀, 인천광역시 도서지원과, 옹진군청 해양시설과, 지역어업인단체 관계자 등 참석
 - 2020.8.-9. 서해5도 5개 권역 유실 침적된 폐어구 325톤 수거·처리 계획

3) 서해5도 공동어로구역 설정과 국내법제의 개편

(1) 공동어로구역 조사연구

- 지리적 요소 조사 : 서해5도 해안의 일반적 방향, 해안의 블록성 또는 오목성, 섬, 특별한 지형물의 존재 등
- 비지리적 요소 조사 : 서해5도 연안 길이의 불일치, 어업 자원과의 접근성, 어업 자원의 배분 방식, 수역으로의 접근성, 인구와 사회경제적 요소, 안보 등
- 서해5도 해역의 해저 지형, 그 해역을 관통하는 해류의 속도와 방향, 간조 시 형성되는 지형 등 조사 필요
- 무인도, 암초 등 조사(옹진군 : 유인도 26개, 무인도 74개의 섬, 강화군 등의 섬)
- 서해5도 어업자원, 천연자원, 주민들의 생계와 경제적 복지, 국가안보 등
- 과거 백령도와 북한 장연군/옹진군, 강화도 교동과 북한 연안군 등 섬 주민들의 생활상과 고유한 생활권역, 북한의 매립지 및 간척 현황, 어업현황 등
- 서해5도 조업수역범위, 해양안전심판원의 관할구역, 해양경찰서의 관할구역,

군의 작전구역 등 다양한 관리구역에 대한 검토 필요

- 평화수역 내용을 담은 해양공간관리 계획과 이를 위한 조사 필요.
- 공동어로구역 획정 합의에 시간이 걸릴 경우 인천시가 주도하고 통일부와 협력하여 북방한계선(NLL)이남이라도 조사연구 진행 필요(통일부, 한강하구 우리측 지역 생태조사 착수, 그림 10 참조)

(2) 공동어로구역의 획정

가. 해상경계의 획정권한과 주체

- 남한 : 해상경계에 대한 불문법의 존재를 입증할 수 없는 경우 헌법재판소가 해상경계획정의 권한을 갖고 있음. 서해5도의 경우도 판례에 의하면 현재가 획정 권한을 행사해야 한다는 논리.
- 북한 : 남한의 획정기준에서 볼 때 해상경계선과 관련한 기준이나 자료 등의 존재를 입증 제시하는 것이 현재로서는 쉽지 않아 보임
- 획정기준 : 지자체의 분쟁사례에서 적용되는 등거리 중간선 원칙이나 그 예외 등은 서해5도의 공동어로구역 설정에 있어서 국제법상 원칙과 함께 주요한 기준이 될 수 있음.
- 획정주체 : 영토조항을 기초로 헌법재판소의 창설권한을 존중한다는 것이 논리상 가능하지만 현실적으로는 적용 불가능. 남북한 협상에 의해 설치될 별도의 기구 등이 그 역할을 수행해야 할 것임.(“쌍방은 서해 해상에서 평화수역과 시범적 공동어로구역을 설정하기로 하였다”, 「판문점선언 이행을 위한 군사합의서」 제3조 제2항)

나. 공동어로구역시범안

일응의 해양경계의 획정과 관련하여서는 <지도24>, <지도25>, <지도26>을 참조하고, 지난 2007년 10.4선언 당시 윤호중 의원이 밝힌 서해평화협력특별지대 위치도 <지도 12>도 참조될 될 수 있다. 이러한 것들에 기초하여 공동어로구역 시범사업에 대해서는 남쪽에서는 ‘C어장’과 NLL 사이의 수역을 그리고 북한에서는 등면적을 NLL과 북한수역에 설정하도록 하는 안(‘공동어로구역 시범사업 1안’)과 ‘C어장 + A어장’과 NLL 그리고 등면적의 북한수역을 포함하는 해역을 ‘시범사업 2안’(중국어선 진입

차단 극대화)도 고려될 수 있음.<지도 16 참조>

(3) 서해5도 평화기본법(가칭) 가이드라인

가. 제정 필요성

- 서해5도 등 접경수역은 북방한계선(NLL)을 포함해 남북한과 중국의 중첩수역으로 국제법상 그 지위에 있어 논란이 있으며, 관할권 충돌의 위험이 상존하는 지역임.
- 남북한, 중국 등 다자간 복잡다기한 쟁점들이 상존하는 지역으로 그에 대응하는 다양한 국내법들이 해당 지역을 관할하고 있으나, 동북아의 변화하는 국제정세 및 국내적 수요 상황에 적절하게 대처하지 못하고 있음.
- 서해5도 지원 특별법의 한계를 극복하고, 정전협정의 원칙에 부합하면서, 10.4 선언 및 판문점 선언의 실행을 위하여 서해5도 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화 및 증진, 지역 주민들의 권익 보장을 목적으로 하는 기본법의 제정을 통해 한반도의 평화 정착에 기여할 필요가 있음

나. 법안의 주요내용

- 서해5도 등 접경수역이란 판문점 선언에서 합의된 북한 초도 이남, 남한 덕적도 이북의 수역을 의미
- 서해5도 등 접경수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화 및 증진, 지역 주민들의 권익 보장에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용함
- 정부는 서해5도 등 접경수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화 및 증진, 지역 주민들의 권익 보장을 위한 방안을 기획·수립·지원 및 추진하고 그 추진 기반을 마련하기 위해 통일부, 국방부, 해양수산부, 행정안전부 등 관계 중앙행정기관의 장 및 인천광역시 등 지방자치단체의 장과 협의하여 서해5도 수역 기본계획을 수립 추진
- 서해5도 등 접경 수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화 및 증진, 지역 주민들의 권익 보장에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 가칭 서해5도 평화특별위원회 등을 설치
- 서해5도 등 접경수역의 평화 정착, 남북 교류와 협력의 활성화 및 증진, 지역

주민들의 권익 보장과 관련된 사무를 관장하기 위해 중앙부처로 가칭 서해5도 평화협력청을 설치

- 정부는 서해5도 등 접경수역의 공동이용을 도모하기 위하여 남북 공동어로구역을 지정하고 운영하는 사업을 추진(상세한 내용은 이 보고서 II.3.(2))

4) 서해5도 공동어로구역 설정의 국제법적 문제와 개선방안

(1) 해양경계 획정의 일반 원칙과 고려사항

가. 3단계 방식의 고려

해양경계획정 관련 법규범은 조약 또는 국제관습법을 통해서가 아니라 국제법 판례를 통해 발전하고 구체화되고 있음. 현재 해양경계획정을 위한 판례법은 ‘3단계 방식’이 확립되어 가는 추세.

서해5도의 해양경계획정을 위해 1단계는 형평한 결과를 위해 ‘등거리선방식’을 우선 적용하고, 2단계는 ‘관련사정 방식’을 적용해 처음 설정한 등거리선 방식을 조정해 해양경계 획정을 하며, 3단계는 ‘비례테스트’를 거쳐 획정된 해양경계획정이 최종적으로 공평한 결과인가를 판단해야 함.

해양경계획정을 위해 고려되어야 할 ‘관련사정’은 남북한 연안의 일반적인 지형, 지리적 요인, 자원에 대한 형평한 접근, 육지경계의 일반적 방향과의 합치성 등.

지리적 요소는 ‘해안의 일반적 방향’, ‘해안의 볼록성 또는 오목성’, ‘섬 또는 특별한 지형물의 존재’, ‘지질학적 요소’ 등. 해안선의 길이는 개별적인 연안의 길이가 아닌 연안의 실질적 길이의 차이가 있어야 함. 도서의 존재는 관련 사정에 있어서 반드시 고려되는 요소 중 하나임.

비지리적 요소의 경우 ‘관련 연안 길이의 불일치’, ‘어업 자원과의 접근성’, ‘어업자원의 배분 방식’, ‘수역으로의 접근성’, ‘인구와 사회경제적 요소’, ‘안보’ 등.

해양경계획정에 있어서 어업자원, 천연자원, 주민들의 생계와 경제적 복지 등을 관련 요소는 어떻게 고려하여 반영할 것인가 하는 점은 과제. 국제 판례의 경향은 지형적 요소를 관련사정으로 인정하는 데는 확대해석하지만 비지형적 요소를 관련사정으로 인정하는 데는 좁게 해석하고 있음.

나. 공간적 접근방식

국가차원에서는 영해와 배타적 경제수역 등 국가의 관할권이 미치는 수역에서의 어업, 항행, 해양관광, 군사안보, 해양자원개발 등 각 이해관계자들의 이해관계를 조정하면서 해역을 통합적으로 관리하기 위한 통합해양공간관리(IMSP)방식이 확대되고 있음.

초국경적 IMSP는 적어도 2개 국가 이상이 영해 또는 EEZ 경계를 공유하면서 해역을 공동으로 관리하는 지역을 의미. IMSP의 전제는 해양경계획정과 해양관할권 확정. 국가는 해양경계획정을 통해 해양관할권을 행사하고, 이를 통해 국가간 IMSP 협력이 가능.

해양자원과 생태계 가치가 높은 지역인 벵갈만을 대상으로 한 방글라데시, 인도, 미얀마간 해양경계 획정 사례를 향후 남북관계에도 참고.

(2) 인도적 예외조항을 활용한 공동어로구역의 설정방안 검토

가. 공동어로구역 등 남북 협력에 대한 제약 요소

- 5.24 조치는 첫째, 북한선박의 우리해역 운항을 전면 불허하고, 물품의 반출과 반입을 금지하고, 우리국민의 방북을 불허하고, 북한주민과의 접촉을 제한하고 있으며, 북한에 대한 신규투자를 불허하고, 대북지원도 원칙적으로 금지하고 있음.

다만, 박근혜 정부 들어 남·북·러 물류협력사업에 대한 대북 신규투자가 허용된 바 있었고, 문재인정부 들어 수차의 남북 정상 회담 및 판문점 선언으로 5.24조치의 실효성에 대한 의문이 들고 있고, 변화된 현실과의 정합성이 문제 되고 있음.

특히, 공동어로구역의 설정은 남북한 어업인이 공동으로 이용하여 중국 어선의 불법조업을 방지하면서 협력의 초석을 마련한다는 점에서 남북의 협력과 공동 번영이라는 상징적 의미로 활용될 수도 있음

- UN 제재 상, 현재는 공공 인프라 사업도 대북 합작의 금지 대상일 뿐만 아니라, 인프라 건설에 필요한 물자 반출도 UN 안보리 결의 위반에 해당할 수 있음. 하지만, 공동어로구역 설정에 있어 식량문제 등 인도적 및 인권적 측면뿐만

아니라 남북 협력의 진전이 북한의 태도변화를 유도하여 궁극적으로 비핵화를 촉진하는 데 긍정적인 효과를 초래할 수도 있음.

나. 검토 결과

공동어로구역 설정은 북한의 식량난을 해소할 수 있는 인도적 사업임을 강조함으로써 인도적 면제 조항을 활용할 수 있음. 대북제재 결의에서는 인도적 면제에 해당하는 경우 대북제재의 적용을 면제하고 있음. 인도적 면제에 대한 정의는 명확하게 정의되어 있지는 않으나, ‘민생목적’, ‘식량’, ‘의료’, ‘의약품’ 등이 지속적으로 기술되고 있음. 특히 결의 2371호 부터는 식량부족으로 인한 주민의 어려움에 대해 직접적으로 명문화하고 있음. 이는 북한의 식량부족 문제가 심각하며, 이로 인한 생존권 및 기본권 침해의 문제가 대두되고 있음을 의미함.

제재위원회에서는 대량파괴무기 확산과 관련이 없으면서, 인도주의적 목적에 해당하는 행위에 대해서는, 제재위원회의 사전승인을 통해 제재적용을 면제하고 있음. 상기의 측면에서 볼 때, 공동어로구역 설정은 북한의 어획량의 확대에 기여하여 북한의 식량난과 영양실조 문제를 해결하는데 기여함을 부각할 필요 있음.

다음으로, 해산물 교역제한 결의로 인해 대량파괴무기 확산 자금으로 전용될 가능성을 차단할 수 있다는 점을 강조할 수 있음. 이미 일련의 대북제재를 통해 북한 해산물의 교역은 UN회원국에 의해 제한을 받고 있으므로, 북한의 어획량 확보가 UN 대북 제재 안보리 결의에 반하는 목적의 자금확보 수단으로 전용될 가능성은 차단되고 있음을 강조하는 것이 필요함.

이상과 같은 검토결과를 기반으로 인천시가 중앙정부 등에 남북공동어로구역을 필두로 하는 남북교류협력은 인천뿐만 아니라 한반도 평화정착을 위한 핵심요소라는 점을 언급하고, 공동어로구역의 설정이 남북교류의 강화와 대화를 통한 북핵문제의 해결을 위한 선결적인 문제이며, 이는 궁극적으로 한반도의 평화정착에 기여할 것임을 강조하는 것이 필요함.

(3) 대북제재 관련 국제법적 향후 추진 방향

인천시는 대북제재 관련 국제법적 향후 추진방향에 대해서도 일정한 방향인식을 갖을 필요가 있음.

가. UN 제재의 완화와 해제

가장 이상적인 방식은 UN안보리 대북제재의 완화방식임. 하지만 이는 안보리 상임이사국들 간의 정치적 이해관계가 크게 좌우하고 있음. 대북제재 완화는 별도의 결의안 채택으로 진행되어야 하는 바, 상임이사국이 거부권을 행사하지 않도록 긴밀한 협조가 필요함.

UN 제재의 완화와 해제를 위한 명확한 국제법적 기준은 없고, 일정 부분 안보리의 판단에 의존해야 하는 점을 고려할 때 외교적 차원에서의 접근도 필요할 것임. 다만, 현실적으로 UN 제재가 해제되더라도 이와 별개로 우리나라와 미국 등 북한에 대한 독자적인 제재 조치들의 해제도 병행 추진되어야 함.

나. 안보리 제재위원회의 면제결정

UN제재가 해제 또는 완화되지 않는 경우, 안보리 제재위원회의 면제결정을 활용하여 공동어로구역을 설정하여 볼 수 있음.

안보리 제재위원회는 안보리의 목적을 달성하는데 방해되지 않는 범위 내에서, 인도적 목적 하에 개별적으로 사안을 검토하여 허가를 할 수 있음. 예컨대, 안보리 결의 2397호(제27항)는 한반도의 평화와 안정, 그리고 상황의 평화적 해결과 긴장완화 노력이 필요함을 규정하고 있는데, 남북경협사업을 통해 군사적 긴장감을 완화하고, 민생경제를 지원하는 성격의 사업에 초점을 맞추면서 북한 주민에 대한 인도적 지원의 역할을 하는 사업이라는 점을 강조할 필요가 있을 것임.

1718 대북제재위원회에는 무기금수, 여행 금지, 자산동결, 대리계좌승인, 정제석유품 조치에 대한 면제를 신청할 수 있으며 인도적 면제도 요청할 수 있음. 이러한 면제 조치중 인도주의 목적과 관련되는 자산동결 유예 및 여행 금지 유예는 허용이 되는 사례가 있음.

UN 안보리 1718위원회는 유니세프(UNICEF)와 유진벨의 2018년~2019년 대북 인도주의 지원 사업에 각각 제재 면제 조치를 적용하였고, 2018년 11월 30일 착수해 20여 일 간으로 예정되었던 남북한 철도·도로 연결 관련 북측 구간 공동조사사업에도 제재 면제 조치를 내린바 있음.

다. 자금흐름 차단 위한 추가조치의 마련 등

UN 대북제재는 해산물의 교역 등을 통한 자금확보를 차단하는 것을 내용으로 하고 있으나 공동어로구역 설정 그 자체는 UN 대북제재의 적용대상에는 포함되지 않음, 다만, 남북 간 별도의 합의를 통해 자금의 흐름을 검증할 수 있는 제도적 장치를 마련한다면 북한의 금지행위에 대한 대한민국이 협조를 하거나 방관을 했다고 보기엔 어려울 것으로 판단됨.

안보리 제재대상자가 해산물의 공급, 판매, 이전 및 수출 등 금지된 행위에 관여한다면 현재 해당 개인들에게 부과된 여행금지 및 자산동결 이외의 추가적인 조치가 고려될 수 있을 것이므로 남북 간 별도의 합의 등을 통하여 공동어로구역에서 제재 대상자의 어획행위에 대한 추가조치 마련 필요 있음.

2. 중앙 정부의 추진 상황에 따른 정책

1) 서해5도 관련 조례 제·개정을 통한 정책추진

(1) 주체

- 인천광역시 : 자치사무
- 옹진군 : 자치사무

(2) 해당 정책

- 서해5도 지원 특별법에 반영해야 할 사업의 발굴 및 추진
- 서해5도 지원 특별법의 개정
- 서해5도 지원 조례 등의 제·개정

(3) 법령 근거

【지방자치법】

제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

【서해 5도 지원 특별법】

제3조(국가 등의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 서해 5도의 개발 및 지원을 위한 종합적인 시책을 수립·추진하고 지원방안을 강구하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 종합발전계획이 효율적으로 시행될 수 있도록 예산의 범위에서 필요한 재정적 지원을 하여야 한다.

제5조(종합발전계획의 수립) ① 행정안전부장관은 해당 지방자치단체의 장 및 주민의 의견을 들어 종합발전계획안을 작성하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고, 제7조에 따른 서해5도 지원위원회의 심의를 거쳐 확정한다. 확정된 종합발전계획 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경할 때에도 또한 같다. 〈개정 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.〉

② 종합발전계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 서해5도의 개발 및 지원에 관한 기본시책에 관한 사항
2. 서해5도 주민의 안전한 정주여건 조성에 관한 사항
3. 서해5도 주변 해양의 이용·개발·보전과 해양관광자원의 개발 및 농업·수산업의 진흥에 관한 사항
4. 교육·보건·의료·사회복지 및 생활환경 개선에 관한 사항
5. 도로·항만·수도 등 사회간접자본시설의 확충·정비에 관한 사항
6. 주민의 육지왕래 및 생활필수품의 원활한 유통·공급에 관한 사항
7. 주민의 안전확보를 위한 대책 마련에 관한 사항
8. 그 밖에 서해 5도의 이용·개발·보전 및 주민지원에 관한 사항

(4) 구체적인 정책

- 타 지방자치단체의 섬과 어업지원 현황, 예산, 사업, 관련 조례 등 조사 필요
- 서해5도 어업자원, 해양생태 등 현황 조사
- 섬의 역사, 전통문화, 어업 관습 및 관행 등 체계적 조사

(5) 단계별

- 남북합의 시 : 합의된 분야 및 관련 사업 우선 추진(인천광역시, 옹진군)
- 합의 이전 : 북한과 함께 할 사업, 행사, 예산, 지원방안 등 제안, 남측에서 가능한 조사 사업 등 추진

2) 서해5도 종합발전계획 평가 및 개선방안

(1) 주체

- 행정안전부(지역균형발전과) : 국가사무
- 인천광역시, 옹진군, 강화군 : 자치사무

(2) 해당 정책

- 서해5도 지원 특별법의 사업 추진경과, 내용, 평가, 향후 과제
- 서해5도 지원 특별법의 개정에 반영

(3) 법령 등 근거

- 행정안전부, 서해5도 종합발전계획수립 연구, 2011.7
- 서해5도 지원 특별법
- 주민 주요 건의 내용 등 : 서해5도 주민들이 옹진군을 통해 2016년 6월 10일 해양수산부 등 관계 중앙부처 건의 사항 5개 분야 13건

※ 예시

- 서해 5도 해역 전담 경비부서 신설 및 단속세력 확충
- 불법조업 방지지설 설치비 증액
- 서해 5도 조업구역 확장
- 서해 5도 주민 특별지원 근거 마련(특별법 개정)
- 중국어선 단속 강화 및 경제적 피해 직간접적 보상 추진
- 중국어선 불법조업 방지지설 설치 확대(매년 50억원씩 4년간 총 200억원 요청)

- 해상교통 여건 개선(여객선 준공영제 운영)
- 어장확대 : 연평어장을 801km²→881km², 백령·대청어장 2천394km²→2천554km²,
- 연평어장 조업시간 확대 : 일출 1시간 전~일몰 후 2시간으로 확대 요구

(4) 구체적인 정책

- 서해5도 지원 사업에 해당하는 주민요구 사항 등을 반영한 추가 사업 발굴추진 (인천시, 옹진군)
- 주민 숙원 사업 등을 서해5도 지원특별법 구체화하여 명시하고, 예산과 보조금 등의 지원에 관한 사항 명시(법령 개정)
- 접경지역법과 비교하여 서해5도에 의제되어야 할 사업 반영

(5) 단계별

가. 정책추진

- 중앙정부차원 사업 : 국가사무
- 인천, 옹진군 사업: 자치사무(중앙정부 위임위탁 가능)

나. 법령 및 조례

- 서해 5도 주민지원 특별법 개정안 법령개정 : 국회
- 조례 개정 : 인천, 옹진군

3) 남북교류협력에 관한 법률(남북교류협력법)과 관련한 정책 추진

(1) 주체

- 통일부 : 국가사무
- 인천광역시, 강화군, 옹진군 : 자치사무

(2) 해당 정책

- 통일부 사업으로 하는 정책(DMZ, 한강하구 사업 수준)
- 보조금 등 지원(인천시 및 옹진군 등 추진, 일부 정부 지원)

(3) 법령 근거

【남북교류협력법】

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. "협력사업"이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동을 말한다.

제24조(남북교류·협력의 지원) 정부는 남북교류·협력을 증진시키기 위하여 필요하다고 인정하면 이 법에 따라 행하는 남북교류·협력을 위한 사업을 시행하는 자에게 보조금을 지급하거나 그 밖에 필요한 지원을 할 수 있다.

(4) 구체적인 정책

- 북한의 지방자치단체(용연군, 옹진군 등) 교류 준비
- 문화, 역사, 해양, 자연생태 등 조사 발굴 등
- 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 행사 개최

(5) 단계별

- 남북합의 시 : 합의된 분야 및 사업 우선 추진
- 합의 이전 : 북한과 함께 할 사업, 행사, 예산, 지원방안 등 제안 후 준비

4) 접경지역 지원 특별법(접경지역법)에 기초한 정책과 법안의 개정방안

(1) 주체

- 행정안전부(지역균형발전과) : 국가사무
- 인천광역시, 옹진군, 강화군 : 자치사무

(2) 해당 정책

- 접경지역법의 사업 등에 기초한 서해5도 사업 발굴 및 추진
- 서해5도 지원 특별법의 개정

(3) 법령 근거

【접경지역법】

제5조(발전종합계획의 수립과 확정) ② 발전종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

4. 자연생태 및 산림자원의 조사·연구에 관한 사항(해양생태 및 해양자원의 조사 연구)
5. 자연환경의 보전·관리와 환경오염 방지에 관한 사항(해양자원의 보전 및 관리 오염 방지)
7. 평화통일 기반시설 또는 통일지대의 설치에 관한 사항
8. 남북한 교류·협력 활성화를 위한 사업에 관한 사항
9. 통일 이후 남북공동의 성장동력으로 활용할 지역산업의 육성에 관한 사항(가공 수산업 등)
16. 문화재의 발굴과 보존·관리에 관한 사항
17. 관광자원의 개발과 관광산업의 진흥에 관한 사항

제20조(기업 등에 대한 지원) ① 국가와 지방자치단체는 발전종합계획과 연도별 사업계획에 따라 접경지역에서 회사를 설립하거나 공장을 신축·증축하는 자 또는 접경지역으로 회사 또는 공장을 이전하는 자에게는 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」, 그 밖의 조세 관련 법률에서 정하는 바에 따라 조세감면 등 세제상의 지원을 할 수 있다.

② 국가는 접경지역의 투자기업에 대하여 「중소기업진흥에 관한 법률」 제63조에 따른 중소벤처기업창업 및 진흥기금을 지원할 수 있다. <개정 2018. 12. 31.>

제21조(사회간접자본 지원) ① 국가와 지방자치단체는 접경지역에 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제1호에 따른 사회기반시설을 설치·유지 및 보수하는 것을 우선적으로 지원할 수 있다.

② 국가는 「도로법」 제85조제1항에도 불구하고 접경지역에서 지방자치단체가 추진하는 지방도로의 건설에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다. <개정 2014. 1. 14.>

③ 국가는 접경지역 주민의 교통편의를 위하여 접경지역에서 운항하는 선박의 건조 등에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다.

제22조(민자유치사업의 지원) 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 접경지역에서 발전종합계획 또는 연도별 사업계획에 따라 사업을 시행하는 제12조제5호에 따른 사업시행자에게 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 따라 지원조치를 할 수 있으며 그 지원조치에 관한 권한이 다른 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 있는 경우에는 그 지원조치를 할 것을 관계 중앙행정기관의 장 및 관할 지방자치단체의 장에게 요청할 수 있다.

제24조(교육·문화·관광시설에 대한 지원) ① 국가와 지방자치단체는 접경지역에 각급 학교, 문예회관·도서관·박물관 등을 포함한 문화시설, 관광·숙박·위락·여객시설 및 체육시설(이하 "교육·문화·관광시설"이라 한다)이 적절히 설치되고 유지될 수 있도록 하여야 한다.

② 제1항에 따라 접경지역에 교육·문화·관광시설을 설치하거나 접경지역 밖의 지역에 설치된 교육·문화·관광시설을 접경지역으로 이전하려는 자에게는 우선적으로 인·허가 등을 할 수 있다.

③ 문화체육관광부장관은 접경지역의 관광산업의 발전을 위하여 지방자치단체 또는 사업시행자에게 「관광진흥개발기금법」 제2조에 따른 관광진흥개발기금을 대여하거나 보조할 수 있다.

④ 문화체육관광부장관은 접경지역 문화예술 진흥 사업 및 활동을 지원하기 위하여 지방자치단체 또는 사업시행자에게 「문화예술진흥법」 제16조에 따른 문화예술진흥기금을 보조할 수 있다.

(4) 구체적인 정책

- 접경지역법에 해당하는 주민요구 사항 등을 반영한 지역과 사업 발굴추진(인천시, 해당지자체)
- 접경지역법상의 관련 사업내용을 서해5도 지원특별법 구체화하여 명시(법령 개정)
- 예산과 보조금 등의 지원에 관한 사항 명시(법령 개정)

(5) 단계별

- 남북합의 시 : 합의된 분야 및 관련 사업 우선 추진(정부, 인천)
- 합의 이전 : 북한과 함께 할 사업, 행사, 예산, 지원방안 등 제안, 남측에서 가능한 사업 추진

5) 서해평화협력청 설치 협조

현재 통일부 장관 소속의 '서해평화협력청' 신설을 위한 정부조직 개정안이 제출되어 있음(송영길 의원 대표발의). 국가행정기관 중에 이미 새만금개발청이나 행정중심복합도시건설청과 같이 국가 전체적인 업무가 아닌 특정 지역의 개발 업무를 위해 별도의 청 단위 행정기관을 두는 전례가 있으므로 서해평화협력청의 타당성과 가능성은 충분하다고 판단됨.

인천시도 상응하는 담당관 혹은 민관협의체를 구성하여 적극 협조하여 서해평화협력청의 인천 유치를 위해 노력할 필요가 있음.

(1) 주체

- 정부 : 국가사무

(2) 해당 정책

- 남북교류, 국제해양법, 대중관계, 서해5도 지원 특별법, 접경지역법, 가칭 서해평화수역법 등 운영을 위한 정부 조직 운영
- 통일부, 행정안전부, 외교부, 국방부, 군, 해수부, 해경, 인천광역시, 옹진군 등 다양한 업무와 관할권이 중첩된 국가사무의 처리

(3) 법령 근거

- 남북교류협력법, 접경지역법, 서해5도법 등

(4) 구체적인 정책

- 서해5도와 관련된 업무의 총괄 및 지원
- 서해5도 남북협력 및 교류 사업 등 추진
- 서해5도 및 주변국가와 의 업무 등 추진
- 수역별 연계방안 추진 : 평화수역, 서해공동어로 구역, 한강하구 등
- 중국의 서해에 대한 내해와 시도 등에 대한 대처

(5) 단계별 추진전략

- 서해평화청 설립준비 : 조례 등을 통해 인천광역시에 서해평화국(가칭)설치를 통해 정부의 서해평화청 설립 등 지원, 서해평화수역 및 공동어로구역 설치 운영 시 예상되는 문제점과 대처 방안 수립 추진, 과거 북한 교류협력 모델 조사 (강원, 경기, 경남 등).
- 서해평화청 설립 후 : 서해평화 관련 북한에 대한 남북교류협력 사업 실시, 북한 지방자치단체와의 교류협력 사업 등 실시

참조) 법제 정비

- 서해 5도에 평화가 진전되고 공동어로구역이 추진됨에 따라 종래의 어업과 항행 규제 관련 법령들의 재정비가 필요함. (서해5도 내 차별성 반영한 법령 재정비 필요)
백령도 - 어업30%, 소형선박 중심- 어장확장/중국어선 불법조업 방지
대청도 - 어업 중심, 중대형 선박 중심 - 연평균 소득 저조 - 어장확장
연평도 - 선주/주민 혼재/ 어장회생
- 서해 5도 지원특별법도 정주 생활 지원 중심에서 **남북 교류와 협력을 아울러 강조하는 법률**로 개정될 필요가 있음.
- 서해5도 지원특별법 등에 **어장 회생비용과 생태조사 법제화** 및 비용 반영 필요
- 인천시 차원에서라도 그에 대응한 조례 제정 및 개정의 필요성이 있음. 인천광역시 평화도시 조성에 관한 조례가 있지만, 남북 교류 협력 사업에 대하여 구체적으로는 문화·학술·역사·체육·관광·경제에 관한 사항과 인도주의적인 분야 등에 관한 사업으로 한정되어 있음(동 조례 제19조 사업의 범위). 이는 현재 5.24조치와 유엔 대북제재를 염두에 둔 것으로 생각되지만, 서해 5도 평화수역과 공동어로구역 운영에 선도적으로 임할 수도 있도록 개정될 필요가 있음.

참조) 재정적 협조

- 현재 서해5도 지원특별법에 따른 종합발전계획이 충실하게 실시되고 있지 않음. 관련 예산이 상당 부분 미집행되고 있음. 인천시가 적극적으로 정책을 발굴하고 선도하여 예산활용을 할 수 있도록 해야 함. 인천시 자체의 평화협력 기금을 조성하여 중앙 정부 예산에 매칭 펀드로 투자할 필요가 있음.
- 어장 회생비용과 생태조사 비용 반영 필요
 - 수산업현황, 수질 및 생태계환경은 기초자료 있으나 해저 생태환경조사는 전무
 - 한강하구는 2020년 11월 생태조사 착수예정(통일부, 그림〈10〉 참조)

3. 인천시 서해5도 주민 요구 사항 처리 등

1) 주체

- 인천광역시, 옹진군, 강화군 : 자치사무

2) 해당 정책

- 서해5도 주민들의 민원 사항 등 해결
- 서해5도 관련법의 개정 및 서해5도 관련 조례 등의 제·개정

3) 법령 근거

- 서해5도법, 남북교류협력법, 접경지역법 등

4) 구체적인 정책 추진(주민들의 의견 청취 등에 기초)

- 서해5도 공동어로 구역 설정 시 조업대상어민 문제(지역 제한, 업종별 제한/생태조사 필요)
- 서해5도 야간 조업 확대, 어장의 재설정 과제 제기(어장 확장보다는 실속 있는 어장 요구, 북한 접속 지역 안전 문제)
- 대청도와 백령도 간 어선 현황 파악과 어업면허 차별화 방안 추진
- 어선과 선박 등 외국인 인력 지원방안 추진
- 타 지자체 선박의 서해5도 조업구역 위반 문제
- 키토산(꽃게), 다시마(화장품), 북한 우뚝가사리, 홍어, 다시마 등 특산물의 가공 방안 추진
- 조업 구역 내 불법 어로 행위 단속 미흡(해경, 어업지도선 등)과 불법처벌 요구
- 어선이나 그물 등 락스 사용에 의한 생태계 파괴와 어장 황폐화 단속 문제(프랑크톤, 새우, 굴, 바지락 등 폐사)

- 중국의 어선에 의한 짝쓸이 불법조업(어구 파괴, 치어 보호, 어초 등 사업)
- 통발, 닻자망, 안강망 어선 통제 필요(위법 어구 문제), 어구 실명제와 불법 어구에 대한 행정대집행 필요
- 해양에 청소선 투입 등 조치 확대 필요, 어장 복원 필요
- 교동의 북측 지역, 만두리 어장 등, 대룡리 앞바다 등 어업재개 지원(맨손 어업 등, 해병대 지도하에)
- 어업지원 정책의 다양화 문제(어미들의 고령화로 어업종사 불가, 대형자본 어선 투입/남획 문제)
- 항만접안 부두 확대 등(연평항 3천톤급)
- 꽃게 등 계통 출하와 비계통 출하 실태 조사 및 대안 마련 필요
- 백령공항 신설 문제
- 섬 관광의 문제점(섬에 도시락 등 쓰레기만 놓고 감, 당일치기 관광 1일 2회 운행)
- 섬 주민들을 위한 택배 및 물류비 등 지원 확대필요
- 중국 어선 및 선박의 배후 지원 세력(한국인이라는 주장 등에 대한 실태 및 조사필요)
- 대청도 관공선 부두와 어민(민간 부두) 공동 활용 방안



(대청주민간담회 2020. 6.17~18)



(백령어업인간담회 2020.6.18.~19)



(연평도 주민 간담회, 2020. 8.13)



(연평도 주민 간담회, 2020. 8.13)

【선거공약 등 : 교통산업단지 적극 추진】

〈그림 18〉 교통산업단지 개발 계획 개념도



(교동도 현장답사, 2020.10.14.)

【선거공약 등 서해남북평화도로 적극 추진】

〈그림 19〉 서해남북평화도로 추진 개념도



5) 단계별 추진전략

- 주민 요구 사항 등 : 서해5도 지원 특별법, 접경지원법 등에 의한 사업 추진
- 법령 등 제·개정 : 조례 제·개정 사항은 저급 추진, 법령개정 사항 등에 대해서는 연구 검토 후 추진
- 선거공약 등 대형 사업 등 : 인천광역시의 선도 사업 추진과 중앙부처의 지원과 협력에 의해 적극 추진

4. 서해5도 수역 남북 협력과 인천시의 로드맵

〈표 8〉 남북공동어로구역 설정을 위한 법적 고찰 로드맵

			현황	문제점	개선/활용 방향 등
국제법 및 관련국내 법령	국제해양법		12해리(영해)24해리 (접속수역) 200해리(배타적경제수역 EEZ)		중첩수역
	한중어업협정		과도수역 잠정조치수역 현행조업유지수역	(북부)현행조업유지수역 범 위에 대한 인식차이, 페이 구 방지 서해5도주민역차별.	남북협조하에 공동어로구역
	영해및접속 수역법(영해법)		12해리(영해) 24해리(접속수역)	북과 중첩	중첩수역
	배타적 경제수역법 경제수역어업주권법		200해리EEZ 특정금지구역 조업금지	남과북, 중국 중첩 북측 조업증서 소지	잠정조치수역 / 조업자제해역 불법어로 방지 위한 공동어로구역
정전협정	한국 정전협정		해상군사분계선 미설정/3해 리주장. 동서해안NLL 남: NLL 북: 12해리 주장	서해5도(UN군) 제외한 경기/황해도계선북쪽(북,중) 해상군사분계선 해상경제선주장(99년)	인접해면 존증원칙 중첩수역에 공동어로구역 중첩수역에 공동어로구역
	UNC규정551-4		UN사 관할권 주장	적대행위가 아닌 경우	국제해양법 따른 해수 이용
유엔제재			2321호-무기제재 2087호-탄도미사일금용거래 2270호-대량살상무기자금 2321호-광물수출 2356호-자산동결 2371호-석탄/철광/해산물 2375호-섬유수출 2397호-유류공급제한	2321호 이후 경제전반 2371호-해산물공급/판매 /이전/수출>금지	2371호-공동어로구역 통한 어획 인도적지원/비핵화 부합 면제 1718호-인도주의적지원면제 1874호-인도주의/비핵화증진예외 2094호-식료품면제 2375호-식량원조/인도적지원면제 2397호-민생목적/인도적지원면제
5.24조치			북한선박 운항 불허 물품반입반출금지 방북불허/접촉금지 신규투자불허 대북지원금지	박정부: 나진-하산 프로젝트 문정부: 판문점선언-교류 평양선언-실질대책	변화된 현실에 맞게 튜닝 필요
국내법령	주민통제법령	어선안전조업법 (2019.8.27제정)	선박안전조업규칙,어선안전 조업규정, 선박통제규정 등 통합, 조업한계선/특정해역 이북 NLL근해조업제한	이탈시 군부대장 통제 처벌조항의행위태양불분명 중국어선불법조업	해경으로 일원화 형사벌의행정벌(과태료)으로 공동어로구역설정
		수산업법/ 수산자원관리법 선박안전법	안전운항 필요사항	각종 어구 폐기 방지	집행 엄정화/어구실명제
		어선출입항신고 관련규칙	2020.8.25 개정 및 시행		5t미만 온라인 신고(2020.11)
		서북도서 선박운항규정	입출항신고 야간운행및조업제한	24시간 전 2함대인방사신고 1일2회운항(이동권제한) 각종조업제한(조업권제한)	해군→해경(2020.11) 준공영제도입(2020.8) 및 확대 야간운행및조업확대
주민지원법령	서북도서 특정단 운영규칙	불법조업단속 등			
	서해5도 지원 특별법	권익계약과 보상	분쟁수역 전제 일회성단발성지원법	서해5도 특별법 개정 및 평화기본법	
	접경지역특별법	발전종합계획 수립의무	주민요구사항 미반영 남북교류협력불충분	남북교류사업/ 남측 가능사업 등	
	서해5도 교육비 지원지침	서해5도지원특별법 근거 서해5도고교입학/재학자			
국내법령	자치법규	서해5도 노후주택 개량사업지원지침등	서해5도 종합발전계획 5년연 장	법령화되어 있지 않음 5년간465동추가지원예정	
		평화도시 조성 에 관한조례	평화도시조성위원회	인천중심중심 연속성담보필요	서해5도 평화특별위 등으로 전국 화
		서해5도 운항 여객선 지원조례	인천-백령항로 등 6개 준공 영제(해수부연계)		서해5도 지원 각종 조례 개정 인천-연평준공영제(2020.8)-해수부
서해5도 평화 기본법	서해5도 평화기본법제정	평화수역 전제 중첩수역활용 서해5도지원법한계 극복 / 서해5도주민 기본권보장 / 통합 적해양공간계획	2018.4.27 판문점 선언 2018.9.19군사합의서	- 어민들의 이동권, 정주권 등 보장 - 어업자원해양생태조사 - 인도적문화적교류사업추진 - 섬의역사어업관습조사 - 서해평화협력청설치 - 서해5도평화특별비등	

〈표 9〉 서해5도 수역 남북협력과 인천시의 로드맵

진행	사업	중앙 정부	인천시
현재 상황	1단계: 군사충돌방지 와 조업규제완화		<ul style="list-style-type: none"> - 서해5도 평화 협력 조례 제정 - 서해5도 주민 인도적, 사회문화적 교류 지원
	<ul style="list-style-type: none"> - 인도적 교류 - 사회문화적 교류 - 해양생태계조사 - 서해5도를 통한 남북 왕래 - 서해5도 주민 어장 및 조업시간 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 서해5도특별지원법 활용 - 남북 교류 지원 - 해양생태계조사 지원 - 어선안전조업법 시행령 개정 - 서해5도 통한 북한 왕래 행정 절차 	<ul style="list-style-type: none"> - 서해5도 주민들 남북 왕래 추진 - 통발, 닛자망, 안강망 어선 통제 필요(위법 어구 문제), 어구 실명제와 불법 어구에 대한 행정대집행 필요 - 해안에 청소선 투입 등 조치 확대 필요, 어장 복원 필요 - 서해5도 어업 현황 파악과 어업 면허 재조정 방안 - 교동의 북측 지역, 만두리 어장 등, 대룡리 앞바다 등 어업재개 지원 - 해상교통 여건 일부 개선(여객선 준공영제)
남북 평화 수역 합의, 유엔 제재 완화	2단계: 수산경협 시동		<ul style="list-style-type: none"> - 인천-해주 직항로
	<ul style="list-style-type: none"> - 남북 직항로 개설 - 서해 접경 수역을 통한 남북 교역 - 서해5도 내국 선박 운항 제한 해제 	<ul style="list-style-type: none"> - 서해5도 평화기본법 제정 - 어선안전조업법, 서북도서 선박운항 규정 등 개정 - 서해평화협력청(가칭) 신설 	<ul style="list-style-type: none"> - 서북도서 내국 최단행로 수립 - 해상교통 여건 개선 확대 - 중앙의 서해평화협력청(가칭)에 상응하는 지자체 차원의 새로운 통합 본부 구성 - 해상파시 탐색과 초기 수산경협
남북 공동어로구역, 평화협력지대 실시, 유엔 제재 해제	3단계: 새로운 어업질서 확립		<ul style="list-style-type: none"> - 평화공원, 해양보호구역, 공동개발구역 관련 특별 조례 제정
	<ul style="list-style-type: none"> - 남북평화협력 특별지대 - 평화공원, - 해양보호구역 - 공동어로구역 - 해주항 개발 - 한강하구 개발 	<ul style="list-style-type: none"> - 영해법 개정 - 어선안전조업법 개정 - 배타적경제수역법 개정 - 경제수역어업주권법 개정, - 남북 협력과 공동개발에 필요한 새로운 특별법 제정 	<ul style="list-style-type: none"> - 서해5도 공동어로 구역 설정 시 조업대상어민 문제(지역 제한, 업종별 제한/생태조사 필요) - 서해5도 조업수역범위, 해양안전심판원의 관할구역, 해양경찰서의 관할구역 검토 필요 - 항만접안 부두 확대 등(연평항 3천톤급) - 키토산(꽃게), 다시마(화장품), 북한 우뚝가사리, 홍어, 다시마 등 특산물의 가공 방안 추진 - 꽃게 등 계통출하와 비계통 출하 실태 조사 및 대안 마련 필요 - 백령공항 신설, 서해남북평화도로 추진 - 본격적 수산경협



참고문헌

한국어 문헌

【단행본】

- 국방부 군비통제관실, 북방한계선에 관한 우리의 입장, 2002, 국방부
- 국방부 대북정책관실, 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서 해설자료, 2018
- 국방정보부, 「군사정전위원회 편람」 제2집, 1993
- 김영구, 「한국과 바다의 국제법」, 신판, 21세기북스, 2004
- 김영구, 독도, NLL 문제의 실증적 정책 분석, 다솜출판사, 2008
- 김현수, 「국제해양법」, 연경문화사, 2007
- 이문항, JSA-판문점(1953-1994), 소화(2001)
- 이안 브라운리, 「국제법」, 정영진/황순식 역, 현암사, 2004
- 정인섭, 「신국제법강의; 이론과 사례」, 박영사, 2010,
- 정태욱, 한반도평화와 북한인권 :법철학적 기록, 한울, 2009
- 합동참모본부, 「군사정전위원회 편람」 제4집, 1999
- 합동참모본부, 「군사정전위원회 편람」, 제8집, 2010
- 인천발전연구원, 「서해평화지대 연구현황」, 2012.

【논문, 보고서 등】

- 인천광역시/해양수산부, 『인천 해양공간관리계획(안)』(인천광역시, 2020.7)
- 남정호 외, 『서해평화수역 조성을 위한 정책방향 연구』
(한국해양수산개발원, 2019.3)

- 제주포럼2017, 『새 정부에서의 한강하구 중립지역 평화적 활용전략』
(김포문화재단, 2015.5.31.)
- 최지현 외, 『한반도 평화 체제 수립 대비 접경수역 연구』
(한국해양수산개발원, 2019.12)
- 백종천 외, 『서해평화협력특별지대와 인천이니셔티브』(한반도 평화포럼, 2011.9)
- 인천발전연구원, 『서해평화지대 연구현황』(인천발전연구원, 2012)
- 정민경, 『한반도 주변 경계미확정 수역에 대한 국제법적 대응과 과제』
(국회입법조사처, 2020.9)
- 이정훈, 『(GRI정책Brief)경기도 DMZ 정책 로드맵』(경기연구원, 2020.1)
- 김홍식 외, 『동북아 상생협력을 위한 DMZ Peace Cluster 구축 및 활용방안』
(경기연구원, 2017.6)
- 감사원, 『함박도 군사시설보호구역 지정 등 관리실태』(감사원, 2020.3)
- 조성훈, 『군사분계선과 남북한 갈등』(국방부 군사편찬연구소, 2011.12)
- 통일연구원, 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III)』
- 인천광역시, 『인천 평화도시 조성을 위한 토론회』
(평화도시 민관 실무협의회, 2014.6.26.)
- 공용득, “서해평화협력지대 구상과 인천의 역할에 관한 연구”, 인천학연구, 제1권 제16호, 2012
- 구해우, 한미FTA와 개성공단 생산품의 법적 문제, 국제관계연구 제13권 제2호(통권 제25호)(2008.9)
- 김근식, “2007남북정상회담을 결산한다”, 창작과비평, 제35권 제4호(통권 138호) 2007.12
- 김동엽, “북한의 해상경계선 주장 변화와 남북 군사협상”, 통일문제연구, 제31권 제2호, 2019
- 김명기, “북한 상선, 영해 및 북방한계선 침범사건의 평가”, 『북한』, 2001년 7월호
- 김명기, “서해 5도서의 법적 지위”, 國際法學會論叢 통권 43·44호(1978년 12월)
- 김명기, “서해 북방한계선의 국제법상 유효성의 근거”, 국제문제 제30권 제8호 (1998. 8)

- 김병기, “서해상의 북방한계선의 법적 성격”, 토지공법연구 제9호(2000. 2),
- 김보영, 유엔군의 해상봉쇄 도서점령과 NLL, 한국근현대사연구 제62권(2012.9)
- 김영구, “북한이 주장하는 ‘서해 해상경계선과 통항질서’에 대한 분석”, 서울국제법연구, 제7권 제1호, 2000
- 김정건, “서해 5도 주변 수역의 법적 지위”, 국제법학회논총 제33권 제2호, 1988
- 김찬규, “북괴의 해상군사경계선에 관한 고찰”, 국회보 160, 1977
- 김포문화재단, “새 정부에서의 한강하구 중립지역 평화적 활용 전략”, 제12회 평화와 번영을 위한 제주포럼, 2017
- 김현기, “한반도 해상경계선 획정 경위 및 유지 실태”, 군사논단 제16호, 1998년 가을호
- 김호찬, 서해북방한계선에 관한 북한 주장의 위법성, 전략논단 제14호, 2011년
- 남정호 외 3인, “서해평화수역 조성을 위한 정책방향 연구”, 현안연구 2018-26, 한국해양수산개발원, 2019
- 류병운, “西海 北方限界線(NLL)의 올바른 理解와 法的 有效性”, 시대정신. 제37호, 2007
- 리영희, “북방한계선”은 합법적 군사분계선인가?: 1999년 6월 15일의 서해상 남북 해군 충돌 배경의 종합적 연구, 통일시론 제3호, 1999
- 박준모, “국제사회의 대북제재와 남북수산협력”, 수산경영론집, 제50권 제4호, 2019
- 박춘호, “북한의 해양법 문제”, 북한법률행정논총(고려대학교 법학연구소) 제6집, 1984. 12.
- 박춘호, 북방한계선의 법적 성격, 고시계, 2002년 8월호,
- 박춘호, “한반도 주변의 해양법 문제”, 외교, 제76호(2006. 1),
- 백종천, “남북관계발전과 평화번영을 위한 선언: 주요 내용과 의미”, 「세종정책연구」 2009년 제5권 1호
- 서주석, “서해평화협력특별지대의 현황과 과제”, 황해문화 제58호, 2008
- 서주석/임규정, “북방한계선의 역사적 고찰과 현실적 과제”, 현대이념연구 14 (1999.12),

- 서해5도 평화수역 운동본부, “서해5도 평화수역 단계별 추진계획”, 정부 실무회의 PT 자료, 2018
- 손현진, “대북제재와 해제에 관한 법적 문제”, 통일법제연구 18-19-①-06, 한국법제연구원 2018
- 신현윤, 개성공단 투자보장과 분쟁해결절차의 법적 문제점과 개선방안, 법학연구 제20권 제1호(2010)
- 안창남, 개성공업지구와 세금, 조세법연구 제11권 제2호(2005.11)
- 유병화, 북방한계선의 법적 지위와 북한주장의 문제점, 對테러研究 제22집 (1999. 12),
- 이문항, “MDL의 연혁과 DMZ: 해상에서의 긴장완화를 위한 남북간 신뢰구축 방향”, 김재한 편, DMZ: 횡적 분단에서 종적 연결로, 소화(2000),
- 이용중, “서해북방한계선(NLL)에 대한 남북한 주장의 국제법적 비교 분석”, 法學論攷(경북대학교 법학연구원). 제32집 (2010년 2월)
- 이장희, “6·29 서해교전과 북방한계선에 대한 국제법적 검토”, 외법논집 제12집 (2002. 8)
- 이장희, “서해5도의 국제법적 쟁점과 그 대응방안: 한강하구구역, 서해5도 그리고 북방한계선을 중심으로”, 외법논집 제10집 (2001. 8), 2001
- 이재민, “북방한계선 (NLL)과 관련된 국제법적 문제의 재검토”, 서울국제법연구. 제15권 제1호 통권28호 (2008년 6월), 2008
- 이정훈, “북의 욕심, 남의 조심: NLL은 불안하다”, 신동아, 통권 560호(2006. 5.)
- 이종연, 북방한계선(NLL)의 국제법적 지위, 신아세아, 제18권 제4호, 2011년 겨울.
- 이준한, “서해 평화와 연평”, 인천학연구 제1권 제31호, 2019
- 이철기, 남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안, 인문사회연구회협동연구총서 05-08-04(2005)
- 이효원, 남북한관계에 대한 판례 분석-국가보안법의 최근 변화 동향과 남북교류협력에 관한 판례를 중심으로-, 서울대학교 법학 제52권 제3호(2011.9)
- 정진석, “한국휴전협정의 법적 성격과 당사자문제”, 부산민주항쟁기념사업회 편, 한반도안보관련 조약의 법적 재조명, 백산서당(2004)

- 정태욱, “서해 북방한계선(NLL)의 성격과 정전협정상의 해상불가침 구역”, 人權과正義 : 大韓辯護士協會誌. 통권375호 (2007년 11월)
- 정태욱, “서해 북방한계선은 누구를 위한 것인가”, 역사비평. 통권88호 (2009년 가을), 2009
- 정태욱, “서해 북방한계선의 법적 문제와 평화적 해법”, 법학논총(조선대) 제20권 제2호
- 정태욱, “한국전쟁 종결의 부정의”, 민주법학 제43호(2010년 7월)
- 정태욱, “한미합동군사훈련의 적법성”, 법학연구(인하대 법학연구소), 제11집 제1호(2008년)
- 정태욱, “주한유엔군사령부(UNC)의 법적 지위”, 민주법학 제34호(2007.9),
- 정태욱, “서해 북방한계선(NLL) 재론 : 연평도 포격사건을 계기로”, 「민주법학」 제35호, 2011
- 제성호, “북방한계선의 법적 유효성과 한국의 대응방안”, 중앙법학, 제7권 제2호(2005),
- 차철표, “새만금지역 공동어로구역 조명”, 한국자치발전연구원 워크숍 자료집, 2011
- 최승환, “국제연합 안보리 대북제재 결의 이후의 남북교류협력방안”, 통일과 법률, 2018.5.
- 최종화, 북방한계선과 서해5도 주변수역의 해양법문제, 수산해양교육연구, 제16권 제1호(통권 제29호)(2004.7)
- 최지현 외 4인, “한반도 평화체제 수립 대비 접경수역 연구”, 한국해양수산개발원 기본연구, 2019
- 최진모, “중국-베트남 간 통킹만 어업협정 및 해상경계협정 사례에 관한 소고”, 해양정책연구 제21권 제1호, 2006.
- 하태영, “정전협정과 사례를 통해서 본 NLL의 타당성”, 합참 제21호(2003, 7).

외국어 문헌

【단행본】

- Dinstein, Yoram, War Aggression and Self-Defence, 제4판, Cambridge University Press, 2005
- Annual Report to Congress, 『Military and Security Developments Involving the People's Republic of China』(Office of the Secretary of Defense, 2020)
- CIA-RDP84-00825R000300120001-7, 『The West Coast Korean Islands』 (BGI RP 74-9, Jan 1974)

【논문】

- John Barry Kotch/Michael Abbey, "Ending Naval Clashes on the Northern Limit Line and the Quest for a West Sea Peace Regime". Asian Perspective 27 (2), 2003,
- Kong, Stephen, The Right of Innocent Passage: A Case Study on Two Koreas, Minnesota Journal of Global Trade, 제11호, 2002년 여름
- Kotch, John Barry/Abbey, Michael, "Ending Naval Clashes on the Northern Limit Line and the Quest for a West Sea Peace Regime", Asian Perspective 제27권 제2호, 2003,
- Terence Roehrig, "Korean Dispute over the Northern Limit Line: Security, Economics, or International Law?," Maryland Series in Contemporary Asian Studies, Vol. 2008: No. 3
- Terence Roehrig, "North Korea and the Northern Limit Line". North Korean Review. 5 (1), 2009
- Van Dyke, Jon M./Valencia, Mark J./Garmendia, Jenny, "The North/South Korea Boundary Dispute in the Yellow (West) Sea", Marine Policy, 제27권 제2호, 2003

- International Crisis Group, “North Korea: The Risks of War in the Yellow Sea”, Asia Report 제198호, 2010. 12. 23,
〈<http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/north-east-asia/north-korea/198-north-korea-the-risks-of-war-in-the-yellow-sea.aspx>〉, 검색일: 2013. 8. 1.
- 『유엔군사령부 규정 551-4(군사작전 한국 정전협정 준수)』(유엔군사령부, 2019.5.13.)
- UNC-Reg-551-4-Kor-20190513-v2