

2018

제25호

발간년월 2019년 4월 주 소 49111 부산광역시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)

감 수 최재선 발행처 한국해양수산개발원 발행인 양창호 홈페이지 www.kmi.re.kr

## 신뢰구축과 단계적 접근으로 서해평화수역 조성 추진 필요

남정호 해양정책연구실 연구위원

(jhnam@kmi.re.kr/051-797-4712)

이정삼 어업자원연구실 연구위원

(jlee8793@kmi.re.kr/051-797-4551)

김찬호 항만투자·운영연구실 부연구위원

(chkim@kmi.re.kr/051-797-4673)

이동림 어업자원연구실 연구원

(donglimlee@kmi.re.kr/051-797-4544)

1990년대 중반 이후 육상에서 충돌과 갈등이 줄어든 반면, 해양에서 갈등과 긴장 수준은 높아졌다. 남북관계에 영향을 주었던 갈등과 충돌은 해양에서 주로 발생하였고, 긴장을 고조시켰던 원인은 북방한계선(NLL)이었다. 2007년 10·4 선언은 서해에서 정치, 군사적 긴장을 완화하려는 남한과 북한의 의지와 정책방향을 최초로 담아냈다는 점에서 의의가 있다. 그러나 10·4 선언의 핵심인 ‘서해평화협력특별지대’ 구상은 이후 이행되지 못했다. 오히려 지난 10년 간 긴장 수준은 상승하여 군사적 충돌이 발생했으며, 금강산 관광 중단, 개성공업단지 폐쇄로 남북관계는 2000년대 이전으로 되돌아갔다.

4.27 선언에 북한이 ‘서해상의~’라는 공간적으로 모호한 용어 대신에 ‘북방한계선’을 수용한 것은 남북관계를 획기적으로 변화시킬 가능성을 보여주었다. 특히 남북한 정상 간 합의사항 중 서해에서 평화수역 조성은 남북한 간 군사적 긴장과 갈등을 마무리하겠다는 남한과 북한의 정책의지를 반영하고 있다.

한편, 서해 평화수역 조성의 목적은 군사적 긴장 완화와 정치적 갈등을 해결하는 것에 국한되지 않는다. 남북한 간 평화체제 구축, 사회경제체제의 공동번영뿐만 아니라 자원과 생태계의 보호라는 미래세대를 위한 성장동력의 유지로 확장할 수 있다. 따라서 서해평화수역 조성의 기본정책 방향은 공간적으로 육상중심, 분야에서 경제개발 중심에서 벗어나 평화-번영-보호가 균형을 유지할 수 있도록 설정해야 한다.

---

북한의 비핵화 프로세스와 북미관계의 진전이 담보상태에 있지만, 서해에서 긴장을 완화하고 평화체제 구축에 기여할 수 있는 사업 추진의 가능성은 높다. 한강하구 공동조사, 민간선박 운항, 학술교류는 국제사회의 제재와 무관하게 현 단계에서 추진할 수 있는 ‘소프트 협력’ 사업이다. 현물과 현금의 북한 이전을 수반하지 않는 소프트 협력은 공동어로구역의 지정, 해주직항로 개설, 해양관광프로그램 개발, 해양보호구역 지정과 같은 과제에도 적용할 수 있다. 해양자원, 생태계, 해양지형 및 수로에 대한 공동조사, 해주경제특구 개발, 한강하구 항만개발과 같은 미래 투자 사업에 대한 타당성 검토 사업 등이 대표적인 소프트 협력사업이다.

소프트 협력은 남북한 간 신뢰를 구축강화하는 과정이다. 또한 향후 국제사회의 북한 제재가 완화될 경우 남북협력사업을 효과적으로 추진할 수 있는 물적 토대를 쌓는 과정이다. 소프트 협력사업도 남북한 사회경제 여건, 동북아시아 국제정세에 따라 여러 단계가 될 수 있다. 전문가 간 상호교류, 지식과 정보의 교환, 공동조사의 실행 및 타당성 평가, 조사결과에 기초한 시나리오 수립과 추진계획 마련 등으로 세분할 수 있다.

서해평화수역 조성 사업은 특정한 공간에 평화수역을 지정하는 공간 지정정책이 아니다. 서해 지역에서 남북한 간 평화, 공동번영, 미래를 위한 가치 보호를 실현하기 위한 상징 의제이다. 따라서 서해평화수역 조성사업은 개별 사업 간 유기적 연계와 통합을 고려하여 종합적 관점에서 추진해야 한다. 현재 여건에서 가능한 사업과 미래에 추진할 사업에 대한 준비사업 등으로 구분하여 단계적 접근을 취할 때 성공가능성이 높다는 점을 주지할 필요가 있다.

---

## 4.27선언 후 남북관계 비가역적 구조변화 진행

### ■ 지난 10년 간 남북 관계는 2000년대 이전으로 회귀

- 90년대 이후 남북한 간 긴장이 고조되고, 군사적 충돌도 있었지만 남북관계는 역동적 변화를 겪으면서 발전함
- 남북한 간 정상회담을 비롯한 고위급회담과 실무회담을 통해 관계 개선을 위한 노력도 진행되었고, 육상에서 남북경제협력 사업이 이루어짐
- 2007년 10.4 선언을 통해 남북한 공동번영과 평화체제 구축을 위한 합의가 이루어졌지만, 군사적 충돌이 발생하고 남북경제협력사업이 중단되는 등 남북관계는 2000년대 이전으로 되돌아 감

### ■ 2018년에 남북관계의 구조적 변화가 비가역적으로 진행

- 4.27일 판문점 선언, 9.19 평양선언과 군사분야합의서, 6.12 북미정상회담은 이전 시기와 다른 양상으로 남북관계가 변화하고 있음을 함의함
  - 판문점 선언에 ‘서해북방한계선’이 명시된 것은 그동안 NLL을 부정했던 북한의 묵시적 수요이라는 태도변화가 나타나고 있음을 시사함
- 9.19 평양선언과 4.27선언 이행을 위한 군사분야 합의사항은 남북관계에서 장애가 되었던 군사분야 현안을 먼저 해결해야 남북관계가 발전한다는 인식을 반영한 것임
- 서해 접경해역을 중심으로 남북관계 변화과정은 ‘NLL 이슈화 및 긴장형성(1973~1990년대 후반)’, ‘서해평화 체제 구축 모색(2000~2007)’, ‘군사적 긴장고조(2008~2016)’, ‘신 평화무드 조성(2017~)’ 4 단계로 구분할 수 있음

그림 1. 서해 접경해역 남북관계 변화 과정



자료 : 한국해양수산개발원

## ‘평화수역’은 서해 평화와 공동번영의 상징 의제

### ■ 평화수역의 개념과 위상에 대해 다양한 해석 존재

- 평화수역은 2007년 10.4선언을 통해 처음 제기되었으나, 공동어로수역과 동일 구역으로 명시함
- 11.6 총리회담 합의문에 평화수역을 ‘공동어로, 민간선박 운항, 해상운송 보장’을 목적으로 지정한  
다고 기술되어 평화수역은 해양에서 협력사업이 발생하는 모든 공간을 포함함
- 4.27선언과 군사분야 합의서에서 평화수역과 다른 구역 또는 협력사업과 관계를 명시하지 않았지만,  
우발적 충돌방지와 안전한 어로활동 보장을 목적으로 평화수역 조성을 추진한다는 2007년 합의  
사항을 수용함

### ■ 공동어로구역은 평화수역의 구성 요소의 하나

- 공동어로구역, 평화수역은 서해에서 우발적 충돌방지를 목적으로 하고 있지만, 총리회담 합의문에  
서 공동어로구역을 평화수역을 구성하는 요소로 보고 있음
- 군사분야합의서에서 공동어로구역은 2007년 10.4선언, 11.6총리회담 합의문, 실무후속협약에서 여러  
구역을 논의한 것과 달리 시범구역을 우선 지정한다는 점에서 평화수역보다 협의의 구역으로 인식함

### ■ 평화수역은 서해에서 포괄적 남북협력의 상징의제로 기능

- 평화수역 내에 공동어로구역이 포함되어 있지만, 서해에서 남북한 협력은 남북관계 발전에 따라  
다양한 형태로 진행될 예정임
  - 해주직항로 개설, 해주항 개발, 해양관광개발, 남북한 해양보호구역 지정, 수산자원 조성, 공동파  
시 등
- 남북협력사업이 진행 중인 공간은 평화수역의 지리적 공간으로 포함할 수 있는데, 협력사업이 확  
대되면 평화수역의 공간적 범위도 확장하는 것으로 판단해야 함

## 남북갈등 외에 남남갈등, 남북격차도 주요 현안

### ■ 서해에서 평화실현과 공동번영 남북합의사항 이행에서 NLL은 핵심 현안

- 2007년 남북한 합의사항은 공동어로, 해주직항로 개설, 해주항 개발, 해주경제특구 설치, 북한선박 제주해협 통과 등임
- 북한선박은 남북해운합의서에 따라 2005년부터 2010년까지 제주해협을 이용하여 북한의 동해와 서해까지 선박을 운항함
- 공동어로구역은 등면적 원칙을 합의하였으나, 등면적 산정을 위한 기준선에 대해 북한이 NLL을 인정하지 않아 후속 협의가 이루어지지 않았음
- 해주직항로 개설을 위한 협의과정에서 북한 선박이 남한해역 진입 시 호출부호 통보 기준선에 대한 이견으로 합의사항을 이행하지 못했음
- 반면, 2018년 4.27선언은 북한이 남북한 합의문에 최초로 NLL 표기를 수용한 것으로, 기준선 현안은 과거에 비해 갈등을 유발할 가능성이 높지 않을 것임

### ■ 개발-보전 균형, 이익공유를 둘러싼 남남갈등에 주목 필요

- 2007년 합의사항에서 남남갈등은 한강하구 모래채취사업으로, 환경단체, 지역주민, 전문가는 환경생태계 훼손을 우려하여 반대 입장을 표명함
- 공동어로구역 지정과 공동어로에 대해서는 2007년 당시 구체적 합의가 이루어지지 않아 남한 내부의 입장과 이해관계가 표출되지 않았음
- 2018년 공동어로구역 지정이 서해지역 남북협력의 핵심의제가 되고, 실현가능성이 커짐에 따라 ‘이익’을 둘러싼 남한 내 갈등이 발생함
  - 공동어로구역을 지정할 것인지, 공동어로구역을 지정할 경우 해당 구역에서 조업 권한을 서해 5도민으로 제한 할 것인지를 둘러싼 갈등이 있음
- 한강하구 항만개발, 남북한 연육도로 및 연육교 건설, 해양에너지 개발 논의가 진행될 경우 보전과 개발 사이의 갈등이 다시 발생할 수 있음
  - 지난 10년간 예성강 하구의 갯벌생태계는 남한의 교동대교 건설, 북한의 예성강 댐 건설로 영향을 받았을 것으로 추정됨

그림 2. 예성강 하구 갯벌 변화(2006년, 2017년)



자료: Google Earth

### ■ 남북한 여건 격차, 협력사업 추진을 위한 재원확보도 현안

- 남북한 공동어로를 시행하는 과정에서 남한과 북한의 어획능력의 차이에 따른 갈등발생 가능성이 있음
- 대규모 재원이 필요한 항로준설사업, 항만개발 및 현대화 사업뿐만 아니라, 해양조사, 수산자원조성 등 작은 규모의 사업 재원을 확보하는 것도 현안이 될 수 있음

표 1. 서해 평화체제 구축 남북합의사항 및 구상 이행 관련 현안 종합

합의사항 및 구상	현안 사항	비고
공동어로 구역 지정	기준선 갈등(NLL vs. 경비계선)	남-북 쟁점
	수산자원 및 어업실태 정보 부족	
	남북한 어획능력 불균형	남-북 쟁점
	공동어로에 대한 남한 갈등	남-남 쟁점
	해양치안 담당 기구 전력 차이	남-북 쟁점
항만 개발 및 항로 개설	항만개발에 따른 물동량 확보	
	항만개발 후 남북 항만 경쟁	남-북 쟁점(장기)
	항로 개설을 위한 준설 비용 확보	남-남 쟁점
	준설에 따른 환경생태계 영향	남-남 쟁점, 국제사회 현안
해양에너지 개발	생태계 훼손, 자원감소	남-남 쟁점, 남-북 쟁점
한강하구 모래채취	생태계 훼손, 자원감소	남-남 쟁점, 국제사회 현안
평화도로 건설, 나들섬	생태계 훼손, 자원감소, 재해	남-남 쟁점
해양생태계 보호	낮은 우선순위	남-남 쟁점, 국제사회 현안
기타	서해경제공동특구 공간 사업범위 미 확정	
	평화수역과 공동어로구역의 관계 미 정립	
	서해평화체제 구축 거버넌스 구상 부재	
	공간의 체계적 이용 전략 미 정립	

자료 : 한국해양수산개발원



## 소프트 협력과 단계적 접근으로 평화수역 조성

### ■ 평화·번영·보호의 균형적 발전을 기본 정책방향으로 설정

- 평화수역 조성은 현재의 남북한 긴장상태를 완화하기 위한 이정표이자 상징의제로 기능하지만, 한반도 공동번영과 지속가능성을 함께 전략적으로 고려해서 추진해야 함
  - 유엔 지속가능발전목표(UN SDGs)를 서해 평화수역 조성을 위한 정책방향에 반영할 경우 국제사회의 지지도 얻을 수 있음
- 한반도에서 가장 보전상태가 양호하고 생태계가 우수한 이 공간을 단기적 경제이익 창출만을 고려한 협력사업을 추진할 경우 ‘번영의 지속가능성’을 담보하기 어려움
- 서해에서 평화체제 구축의 효과로서 남한, 북한의 공동번영과 미래 성장동력을 유지하기 위한 자원과 생태계보호라는 현명한 접근이 필요함

### ■ 핵심 소프트 협력사업으로 해양수산종합조사 우선 추진

- 한강하구 공동조사는 남북한이 접경수역에서 진행한 최초의 조사 협력사업으로, 공동이용에 필요한 기초 자료를 수집했다는 의의가 있음
  - 그러나 수로와 지형조사에 한정되어 자원과 생태계 관리, 남남갈등 해결에 필요한 환경생태계 조사가 제외되었고, 조사기간도 2018년까지로 짧은 한계가 있음
- 남북한이 합의한 해주직항로, 공동어로구역 지정과 관련하여 관련 자료와 정보는 부재한 실정임
- 자료의 정보부족으로 공동어로구역의 공간적 범위를 확정하는 것은 한계가 있고, 자원관리를 위한 사업을 병행할 수 없음
- 한강하구 공동조사와 같은 방식의 해양수산종합조사를 공동으로 추진하는 것은 i) 남북한 사이 신뢰를 높일 수 있고, ii) 실질적 협력에 필요한 자료와 정보를 수집할 수 있으며, iii) 유엔제재를 받을 가능성이 낮은 소프트 협력사업이라는 점에서 현 단계에서 가장 우선하여 추진할 필요가 있음

### ■ 서해접경해역 해양공간의 통합적 관리를 위한 기반 구축

- 유럽연합을 중심으로 초국경 해양공간계획(Transboundary Marine Spatial Planning) 공동 이행체제 구축을 추진 중에 있음
- 초국경 해양공간계획은 공유해역을 대상으로 자원, 생태계, 공간의 공동이용에 관한 국가 간 이해관계를 조정하고, 이익 공유를 극대화하기 위한 방안임

- 해운, 수산, 관광, 에너지개발, 자원개발, 생태계 보호 등이 상충하지 않고, 조화와 균형을 이룰 수 있는 공간계획을 수립·시행할 수 있음
- 남한과 북한은 해양공간관리에서 용도구역제(zoning mechanism)를 정책수단으로 채택하고 있어, 해양공간계획 공동수립의 여건은 양호함
- 자원과 공간의 합리적 이용, 갈등의 조정을 위해 증거기반 해양공간계획(evidence-based MSP)을 시행해야 하는 바, 해양수산 공간정보의 수집 사업을 선행해야 함

### ■ 이용중심이 아닌 자원조성과 지속가능성에 기반한 공동어로 추진

- 공동어로는 동일 공간을 동일 시간에 이용하는 방법, 동일 공간을 시간을 분할하여 이용하는 방법, 공간을 분할하여 이용하는 방법 등 다양한 방식이 있음
- 자원이용의 관점에서 위와 같은 방안에 합의하여 공동어로를 시행할 수 있으나, 서해 접경해역은 자원량에 대한 기초정보가 부재하여, 이용중심의 공동어로를 선행할 경우 남획이나 자원조성 기반이 훼손될 가능성이 높음
- 접경해역의 보전상태나 남북경제공동체에 기여할 수 있는 잠재력을 고려할 때, 수산자원과 수산자원의 서식환경생태계의 지속가능성을 고려한 공동어로체계를 마련해야 함

### ■ 남북한 분업체계, 경제적 타당성을 고려한 해상물류네트워크 구축

- 서해경제공동특구의 범위는 북한의 개성시, 해주시, 남한의 경기도 북부와 인천시를 포함함
- 남한과 북한의 경제구조, 기술력의 차이를 고려할 때 제조업분야에서 남북한 분업체계를 통해 공동번영의 기초를 마련할 수 있음
- 북한지역 생산물품의 운송과 해외 수출, 북한의 항만개발 의지 등을 고려할 때 남한에서 항만개발은 장기적으로 남북한 간 항만경쟁, 단기적으로 남한 내 항만개발에 필요한 재원확보가 현안이 될 가능성이 있음
- 남한에서 항만개발은 인천항의 기능, 북한 해주항 개발 잠재력, 북한 지역 생산물품의 최적 운송체계 등을 종합적으로 고려하여 추진하고, 항만간 경쟁을 최소화하고 가치창출을 극대화할 수 있는 남북한 해상물류네트워크를 구축해야 함

### ■ 한강하구 시범관광 우선 추진, 공동이용은 배후지 발전 전략과 연계

- 한강하구 공동조사 결과를 토대로 뱃길 복원과 시범운항을 2019년 4월부터 시작할 예정임



- 현재 한강하구 시범운항은 뱃길복원 목적을 우선으로 하고 있지만, 공동번영의 목적을 달성하기 위해 한강하구 뱃길관광을 남한에서 먼저 추진할 필요가 있음
- 향후 남북한 협력사업이 확대될 경우 한강하구 뱃길관광 사업은 예성강하구, 강화도, 해주항을 연결하는 해양관광사업으로 발전할 수 있음
- 한강하구 공동이용의 범위는 현재 수역에 한정되어 있지만, 장기적으로 배후지역의 사회경제 발전과 연계하여 다양한 협력사업 발굴이 가능함
- 이를 통해 남북협력사업이 북한에 대한 ‘퍼주기’가 아닌 남한의 사회경제발전의 원동력으로 기능할 수 있음을 보여줄 수 있음

표 2. 평화수역 조성 추진 방향 종합

분야	추진 방향	세부 내용	추진시기
해양 공간 통합적 관리	해양 공간 및 자원 조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전준비→조사계획 수립→관리 및 활용 단계적 추진</li> <li>• 국제기구, 관련 국가 옵저버로 참여</li> <li>• 활용 영역               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 구역설정</li> <li>- 이용개발 타당성 검토</li> <li>- 해양공간계획 수립</li> </ul> </li> </ul>	제재 완화 이전
	해양보호구역 지정 및 공동관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갯벌, 생태계, 수산자원 보호</li> <li>• 람사르 협약, UNESCO 생물권보전지역 남북한 공동 지정 및 관리</li> </ul>	제재 완화 이전
	초국경 해양공간계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보전, 이용 및 개발 수요의 조화와 균형을 위한 체계적 공간할당</li> </ul>	제재 완화 이전
	배후공간과 연계 발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 접경해역 배후 육지부, 수역(한강, 염화수로, 강화수로 포함)과 연계 발전 전략 수립</li> </ul>	제재 완화 이전
수산자원 보전 및 지속가능한 이용	자원 보존 및 이용 방안 다각화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보호수면 지정, 유상입어수역 설정, 공동어로구역 설정(단계적 확대)</li> </ul>	제재 완화 이전/이후
	공동어로구역 운영 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수산자원조사, 수산자원 조성 및 어장환경 개선, 조업 안전 확보, 공동어로구역 관리 및 이용 계획 수립, 중국어선 공동단속</li> <li>• 서해5도 어민에게 공동어로구역 어획 우선권 부여</li> </ul>	제재 완화 이전
해상물류 네트워크 구축	한강하구 항만개발 타당성 검토 및 직항로 우선 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 오두산 항만 개발 타당성 검토</li> <li>• 인천~해주 직항로 개설 검토</li> </ul>	제재 완화 이전
	항로개설 수로측량 공동 수행	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해주항 직항로, 인천-해주 항로 대상</li> </ul>	제재 완화 이전
	해주항 개발 타당성 조사 전문가 협의체 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제, 물류 전문가 중심으로 구성</li> </ul>	제재 완화 이전
	서해 남북 물류네트워크 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해주경제특구, 해주~인천~국제항로</li> </ul>	제재 완화 이후
한강하구의 지속가능한 최적 이용	한강하구 공동조사 지속 및 생태계자원 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2019년 공동조사 재개, 종합공동조사 정착</li> <li>• 모래채취, 항로준설의 타당성 검증에 활용</li> </ul>	제재 완화 이전
	뱃길 복원 및 시범관광 우선 시행	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지형, 생태계에 영향이 적은 소형 선박 우선 운영</li> <li>• 관광프로그램 개발로 신뢰 구축</li> </ul>	제재 완화 이전

자료 : 한국해양수산개발원

## KMI 현안연구 요약보고서

구분	제목	발행일
제1호	미얀마 수산 성장 엔진, 국립수산대학 설립 ODA 사업으로 밝혀야	2018.10.12.
제2호	청년 물류인력 해외진출 정주 지원사업 구상 연구	2018.10.12.
제3호	청년일자리 창출과 국가경쟁력 제고를 위해 국제물류인력 양성 서둘러야	2018.10.13.
제4호	연안여객 해상교통의 대중교통체계 구축 방안 연구	2018.10.18.
제5호	자율운항선박으로 스마트 디지털 해상물류체계 실현	2018.10.18.
제6호	해조류 국제양식규범확산에 따른 국내 김산업 수용태세 분석 -ASC 인증제를 중심으로-	2018.10.25.
제7호	표준계약서 및 장기 계약 제도 도입으로 컨테이너 화물 해상 운송 계약 관 행 개선	2018.10.25.
제8호	선박관리산업 육성을 통한 청년 일자리 창출 방안 연구	2018.11.01.
제9호	어린물고기 남획실태 및 보호정책 연구	2018.11.01.
제10호	연안토지매입 동향과 도입 가능성 검토	2018.11.08.
제11호	강릉선 KTX 개통에 따른 해양관광 수용태세 개선방안	2018.11.08.
제12호	시민 참여형 연안·해양 정보 생산·활용 방안	2018.11.15.
제13호	부산항 배후지 부가가치활동 확대를 통한 일자리 창출 연구	2018.11.15.
제14호	해양바이오 산업화 촉진을 위한 국가연구개발사업 추진 방향 연구	2018.11.22.
제15호	항만물류 부문의 남북 협력사업 추진 전략	2018.11.22.
제16호	근로시간 단축제도 시행에 따른 해양수산업 고용영향 분석	2018.11.29.
제17호	한국 제조기업의 SCM 역량 강화 방안에 관한 연구	2018.11.29.
제18호	제3자 물류산업 발전방향 연구 -대기업 물류자회사의 역할을 중심으로-	2019.1.17.
제19호	신남방정책 이행을 위한 한-베트남 수산식품 가공분야 개발협력 방안 연구	2019.1.17.
제20호	신해양도시 조성 필요성 연구	2019.1.31.
제21호	학교급식의 수산물 이용 활성화 방안	2019.02.08.
제22호	지역 해양수산 혁신사업 발굴과 추진방향	2019.02.22.
제23호	주민주도의 에너지 자립형 어촌마을 모델 연구	2019.02.28.
제24호	페루 수산업 현안과 수산 협력 방안	2019.03.14.

URL: <https://www.kmi.re.kr/>