



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

政策學博士 學位論文

北韓의 西海 NLL 無實化 試圖 및
對應方案에 關한 研究

A Study on the North Korea's Neutralization Attempt
of the Western Sea-NLL and its Countermeasures



指導教授 李 潤 哲

2014年 2月

韓國海洋大學校 大學院

海洋安保政策學科

河 泰 榮



本 論文을 河泰榮의 政策學博士 學位論文으로 認准함.

委員長 (印)

委 員 (印)

委 員 (印)

委 員 (印)

委 員 (印)



2013年 12月

韓國海洋大學校 大學院



目 次

Abstract	vi
第1章 序 論	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 내용 및 방법	4
第2章 西海 NLL에 關한 一般的 考察	8
제1절 서해 NLL의 설정 및 경과	8
I. 서해 NLL의 기원 및 설정	8
II. 서해 NLL의 경과	19
III. 서해 NLL 인근 작전구역 및 상황	25
제2절 서해 NLL의 역할 및 가치	27
I. 지정학적 역할 및 가치	27
II. 경제적 역할 및 가치	28
III. 군사적 역할 및 가치	31
제3절 서해 NLL에 관한 관련국의 입장	36
I. 우리나라의 입장	36
II. 북한의 입장	37
III. 유엔사와 미국의 입장	39

IV. 중국의 입장	43
第3章 北韓의 西海 NLL 無實化 試圖 分析	46
제1절 군사협상을 통한 서해 NLL 무실화 시도	46
I. 2004년 제1-2차 남북장성급군사회담	46
II. 2006년 제3-4차 남북장성급군사회담	48
III. 2007년 제5-6차 남북장성급군사회담	52
IV. 2007년 남북정상회담·남북국방장관회담·남북장성급군사회담	54
제2절 군사도발을 통한 서해 NLL 무실화 시도	59
I. 1999년 제1연평해전-2002년 제2연평해전	59
II. 2009년 대청해전-2010년 해안포 사격	62
III. 2010년 천안함 폭침사건-연평도 포격도발	64
제3절 군사협상과 군사도발 종합 분석	70
I. 북한의 대남전략과 서해 NLL 무실화의 관계	70
II. 서해 NLL 무실화 조장 및 남남갈등 유도	72
III. 2000년-2013년 군사협상과 군사도발 분석	77
第4章 西海 NLL의 法的 正當性	83
제1절 서해 NLL과 정전협정	84
I. 정전협정의 법적 성격 및 관련 조항	84
II. 한반도 정전체제의 현실 및 서해 NLL	88
III. 정전협정상 서해 NLL의 법적 근거	90

제2절 서해 NLL과 남북기본합의서	93
I. 남북기본합의서의 성격 및 효력	93
II. 남북기본합의서상 서해 NLL 관련 조항	95
III. 남북기본합의서상 서해 NLL의 법적 근거	98
제3절 서해 NLL과 유엔해양법협약	99
I. 중간선 원칙 및 직선기선 적용의 당위성	99
II. 유엔해양법협약의 서해 NLL 적용 여부	102
III. 유엔해양법협약상의 서해 NLL의 법적 근거	103
제4절 서해 NLL과 국제법	105
I. 해상경계선으로서의 국제관습법적 지위	105
II. 서해 NLL 이남 해역의 실효적 관할	107
III. 국제법상 서해 NLL의 법적 근거 및 북한의 묵종 사례	108
第5章 西海 NLL 守護方案	114
제1절 군사협상을 대비한 대응논리	114
I. 정전협정 관련 측면	116
II. 남북기본합의서 관련 측면	121
III. 유엔해양법협약 관련 측면	123
IV. 국제법 관련 측면	128
제2절 군사도발을 대비한 군사적 방안	133
I. 정전체제 안정적 관리 및 북한도발 억지	134

II. 서해 NLL 인근의 군사능력 보강-----	140
III. 북한군 도발 시 단호한 대응-----	145
제3절 서해 NLL 관련 군사합의서 상호 이행-----	151
I. 1992년 남북기본합의서 우선 이행-----	152
II. 2004년 남북장성급군사회담 합의서 즉각 이행-----	153
III. 2007년 남북국방장관회담 합의서 단계적 이행-----	155
第6章 結 論-----	158
參考文獻-----	162
국문요약-----	173
감사의 글	



표 목 차

<표 1-1> 분석의 틀	5
<표 2-1> 서해 NLL에 관한 남북한과 유엔군사령부의 입장 비교	45
<표 3-1> 북한의 국가목표, 대남전략, 군사협상, 군사도발의 관계	70
<표 3-2> 북한의 서해 NLL 무실화를 위한 경로	71
<표 5-1> 남북군사실무회담(2004.6.12) 시 합의 내용	155

그림 목 차

<그림 2-1> 휴전회담 직전 유엔군과 우리나라 군이 확보한 도서	10
<그림 2-2> 휴전협정 별첨지도 제3도 “한국 서부 연해도들의 통제”	12
<그림 2-3> 북방한계선(NLL)	17
<그림 2-4> 북한이 선포한 해상군사분계선과 서해 5도 통항질서	23
<그림 2-5> 북방한계선과 북한 주장 해상경계선	38
<그림 4-1> 1959년 북한에서 발간된 조선중앙연감의 서해 NLL	110
<그림 4-2> 1963년 북한 간첩선 논란 위치	111
<그림 4-3> 비행정보구역(FIR) 요도	112

A Study on the North Korea's Neutralization Attempt of the Western Sea-NLL and its Countermeasures

by Ha, Tae-Young

Department of Naval Studies

Graduate School of Korea Maritime and Ocean University



Abstract

This paper is a study on the NLL(Northern Limited Line, hereinafter, it is called 'NLL'), a key factor to the Republic of Korea's maritime security and inter-Korean relations. Currently, the Republic of Korea is faced with two predominant security issues; the North Korean nuclear threat and the provocations in the NLL in the West Sea. Whereas the nuclear debacle is an international concern of a diplomatic and political nature, the provocations in the NLL are fundamentally a security issue with both South and North Korea as the main players. This being said, the Nuclear problem poses as a difficult obstacle to overcome, for it concerns not only the two Koreas but also four other major powers(China, Russia, Japan and the United States) who intend to solve the crisis according to their respective national interests. On the other hand, the NLL issue is a matter of jurisdiction in relation to the Armistice Agreement, and furthermore, poses as the Achilles' heel of ROK security; as

exemplified in the recent sinking of the *ROK Cheonan(PCC-772)* which led to mass casualties bringing the two Koreas to the brink of war.

This research reviews ROK's jurisdiction below the NLL and North Korea's diverse attempts at neutralizing it. To this aim, the legal Justification of such acts and military countermeasures on the part of the ROK are analyzed in light of the following four frameworks.

First, this study highlights the fact that the jurisdiction over the NLL belonged to the ROK after its liberation in 1945. Maritime control and operations in the 5 Island over the West Sea during the Korean War of 1950 indicated that the jurisdiction of this area belonged to the UN forces and the ROK Naval Forces. The absence of any mention of a maritime demarcation line in the Korean Armistice Agreement of 27 July 1953 was due to a North Korean refusal of such acknowledgement. Nevertheless, Commander-in-Chief UN Command, General Mark Clark established the NLL in 30 August 1953 with an aim to execute the Armistice in good faith. In this light, it can be said that the NLL has effectively been under the jurisdiction of the ROK.

Second, this paper analyzes North Korea's double-faced strategy of military negotiations and military provocations in an attempt to neutralize the NLL. North Korean claims during military negotiations, the first and second battle of Yeonpyeong, the sinking of *ROK Cheonan(PCC-772)*, the shelling of Yeonpyeong Island were all proven to be attempts at neutralizing the NLL in an effort to accomplish the communist unification of the Korean peninsula.

Third, this paper reviews the legal Justification of the NLL in legal instruments such as the 1953 Korean Armistice Agreement, the 1992 South and North Basic Relations Agreement, the United Nations Convention on the Law of the Sea, and general international law. As the Korean peninsula is still under the effect of the Armistice Agreement, this special law prevails over general international law; and under this agreement, the legal Justification of

the NLL is established. Such legal Justification and the special situation of the Korean peninsula supply a logical defense against North Korean attempts of neutralizing the NLL.

Fourth, this study correlates this legal Justification of the NLL with ROK's possible defenses against North Korea's initiatives in recent military negotiations to nullify the NLL. In order to counter North Korea's military provocations, a two-track approach is necessary: a secure maintenance of the Armistice Agreement and an active deterrence to nullify the attack beforehand. If the North decide to attack even under such deterrence, a decisive military countermeasure is essential by striking the origin of attack and the supporting lines as well as the central command. To this end, it will be crucial to increase manpower around the NLL, strengthen land, sea, air joint operation capabilities, and conduct US-ROK combined exercises focused on limited provocation of the North. In tandem with such military preparations, the section on military forces in the 1992 South and North Basic Relations Agreement must be adhered to. The recent South-North military negotiation results on military clash prevention must also be carried out in good faith.

While conducting this paper, it was realized that a serious military confrontation continues to exist in the Korean peninsula, and that the most intricately built countermeasure would still be subject to uncertainty against this unpredictable, totalitarian regime. It was also identified that as the North has a geographic advantage in conducting military operations in the Western NLL, a complete defense of this area would be very difficult. This notwithstanding, The NLL has served as an effective means of preventing military tension between North and South Korean military forces for 60 years. In other words, the NLL is pivotal in keeping surveillance on the North and defending the west side of the capital. Accordingly, negotiations over the NLL must consider, among economic and political factors, the geographic and security factors.

In sum, the NLL and its surrounding area are the center of a vital national interest. As a zone subject to military power over other matters, the foremost concern of the ROK is establishing a firm deterrence strategy on possible military provocations. An increase in manpower around the 5 Islands is also necessary. It is the primary duty and the *raison d'être* of the military to warrant a decisive victory in the case of an armed clash in this area. The ROK Naval Forces must thoroughly prepare beforehand, for the importance of national security transcends both time and space. Therefore, this paper would like to provide confrontation logic for military-negotiation with the north Korean military and provide protection schemes against the military provocation in the surrounding Western-Sea Northern Limited Line.





第1章 序 論

제1절 연구의 배경 및 목적

21세기에 접어들어 바다의 중요성이 더욱 증대되어 해양영토를 확장하기 위한 각국의 경쟁이 치열해지고 있으며 세계 곳곳에서는 해양경계획정에 대한 상호 이견과 마찰이 발생하고 있다. 해양경계획정을 둘러싼 문제는 인접국이나 마주 보고 있는 국가 사이에서 발생한다. 유엔해양법협약은 영해의 한계(제15조)와 배타적 경제수역(제74조), 대륙붕 경계획정원칙(제83조)을 명문으로 규정하고 있다. 영해의 경우 중간선을 기준으로 하고, 배타적 경제수역과 대륙붕은 국제법에 기초한 공평한 해결 원칙으로 한다는 점이다.¹⁾ 그러나 이러한 국제법 해결 원칙에도 불구하고 국가의 사활적 이익인 영토와 관할권의 문제로 해양경계분쟁은 좀처럼 해결되지 못하고 있는 것이 현실이다.

한반도에서도 남북한이 1973년부터 서해 NLL과 관련하여 간접적으로 충돌하기 시작하여 1999년 제1연평해전, 2002년 제2연평해전 등의 무력 충돌이 발생하였다. 마침내 2010년에는 북한이 천안함 폭침과 연평도 포격 등 기습적인 도발을 감행하여 서해 NLL은 현재 남북관계의 최대 안보현안이며 군사적 논리가 작용되고 있는 핵심 안보사안인 것이다.

우리나라는 2003년부터 2008년까지 북한과 서해 NLL과 관련하여 군사회담을 본격적으로 개최하였으며 남북교류협력이 급물살을 타는 시기였으며 남북한 당국자 회담 또한 수시로 개최하였다.²⁾ 이후 2008년부터 현재까지는 남북관계가 냉각되어

1) 이정환·최재선·김민수, 『해양 정책 미래』 (서울: 블루&노트, 2010), 162쪽.

2) 이 시기에 필자는 서해 NLL과 관련한 협상전략을 수립하고 검토하여 몇 차례 걸쳐 남북한 회담 개최장소를 오가며 군사회담에 참여하였다. 남북수산협력회담 시에는 국방부 수행원으로 공동어로수역 설정과 운영에 관한 회담에 직접 참여하기도 했다. 또한 몇 차례의 남북장성급군사회담과 남북국방장관회담 및 남북정상회담을 직간접적으로 지원하였다. 당시 국가안보회의(NSC) 주도로 정부 유관기관과의 다양한 회의에 참석하여 해양안보와 관련한 많은 협의의 기회를 가질 수 있었다. 이 기간 중 필자는 남북한 군사회담을 준비하면서 대부분 시간은 서해 NLL 수호방안과 대응전략을 수립하고 각종 회담의제를 개발 및 발전시켰다. 또한 남북한 간의 활발한 군사회담현장에서 북한의 군사협상을 통한 서해 NLL 무실화 시도를 여러 차례 경험하였다.

있고 서해 NLL관련 군사회담은 개최되지 않고 있지만, 북한은 천안함 폭침과 연평도 포격 도발 등을 통하여 서해 NLL을 무실화하기 위한 군사적 도발을 더욱 강화하고 있다. 또한 김정은 시대인 최근에도 북한은 2012년 노동당 규약을 개정하고 2013년 노동당 10대 원칙을 발표하면서도 국가목표로 한반도 공산화통일을 명시하였으며, 대남전략의 연장선상에서 서해 5도와 NLL에 대한 군사도발을 경고하고 있다.

이러한 상황임에도 불구하고 우리나라에서는 서해 NLL에 관한 입장과 해결방안 측면에서 다양한 의견이 표출되었고 한때 남남갈등이 유발되기도 하였으며 그러한 의견과 갈등은 아직도 내재되어 있다.

서해 NLL에 관한 기존 연구들은 대부분이 NLL의 법적 유효성 유무와 남북한 간 협상의 필요성 여부에 관련한 개인적인 연구가 대부분이다. 이들 연구들은 서해 NLL이 정전협정에 명시되지 않았다는 점에 대해서는 이견이 없지만, 남북한 간의 실질적인 해상분계선으로서 볼 수 있는가를 놓고는 두 가지 입장으로 대별된다. 먼저 서해 NLL의 법적 유효성을 주장하는 분야별 전문가들은 정전협정에 명시된 해상분계선이 없다는 점에 동의하고 있다. 또한 서해 NLL은 지난 60여 년간 실질적 해상군사분계선이며, 이는 암묵적으로 수용되어 왔다고 주장한다. 이들 대부분은 서해 NLL은 전쟁수역, 중간선 원칙, 실효성 원칙, 묵인의 법리, 응고의 원칙 등의 합법성이 인정되며 실효적 지배를 강화할 것을 주장하는 국방부 및 국민 대다수의 입장과 맥을 함께 하고 있다.³⁾ 그러나 서해 NLL의 법적 유효성을 부정하는 일부 학자들은 북한에서 발행한 로동신문, 조선중앙연감, 군사정전위회의록 등을 제시하며 서해 NLL은 남북 간에 합의되지 않은 선이며, 서해 NLL은 정전협정에 배치된다고 보고 있다. 그리고 남북 간의 군사적 충돌을 막기 위해서는 남북한 간 협의로 잠정적 분계선을 설정해야 한다고 주장하고 있다.⁴⁾

3) 김영구, 『독도, NLL문제의 실증적 정책분석』 (부산: 다솜출판사, 2008); 유명화, “북방한계선의 법적 지위와 북한 주장의 문제점”, 『대테러연구』 제22집(1999); 김찬규, “북방한계선과 한반도 휴전체제”, 『국제법 평론』 통권 제7호, 1996-II; 박춘호, “한반도 주변의 해양법 문제”, 『외교』 제76호(2006.1); 김명기, “남북한 서해경계선에 대한 국제법적 고찰”, 『국제문제』, 1999년 11월호; 제성호, “북방한계선의 법적 효력과 한국의 대응”, 『한반도 안보와 국제법』 (서울: 한국국방연구원, 2010); 이재민, “북방한계선(NLL)과 관련된 국제법적 문제의 재검토”, 『민주법학』 제45호(2011); 이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』 (서울: 선인, 2012) 참조.

북한에 대응하는 측면에서도, 안보전문가들 대부분은 서해 NLL은 남북협상의 대상이 아니고 확고히 수호해야 한다는 입장이다. 그러므로 서해 NLL에서 북한의 침범 시 즉각 대응하기 위하여 교전규칙과 작전예규를 보완하고, 억제력으로서 군사력의 우위를 확보하기 위해 해군력 증강이 필수적임을 강조하는 등 군사적 대응을 중심으로 의견을 피력하고 있다.⁵⁾ 한편 일부에서는 서해 NLL인근에서의 무력 충돌을 방지하기 위해서는 서해평화정착방안 및 해양신뢰구축방안 등을 제시하면서, 서해 NLL 문제는 남북한이 협상을 통하여 해결해야 한다는 주장을 하고 있다.⁶⁾

이와 같이 대부분의 선행연구들은 서해 NLL의 법적 유효성이 있는가? 없는가? 굳건히 지킬 것인가? 협상해야 할 것인가?에 대한 주관적인 측면에서의 연구가 대부분이었다. 서해 NLL에 관한 안보적 측면에서의 군사협상과 군사도발을 병행해서 분석한 논문이나 발간물은 거의 찾아볼 수가 없다. 이는 대체로 일반인들이 군사협상 및 군사도발과 관련한 정보에 접근하기 어려운 제한성이 존재하기 때문이라고 생각된다.

따라서 이 논문은 대부분의 선행연구들과는 달리 북한의 서해 NLL 무실화 시도를 북한의 실질적인 대남전략의 수단인 군사협상과 군사도발을 통한 화전양면(和戰兩面) 측면에서 분석하고 우리나라의 군사적 대응방안을 제시하고자 하였다. 이를 위하여 군사협상에서의 대응논리를 제시하고 북한의 군사도발은 억제하면서 도발 시에는 단호히 대응할 수 있는 방안을 제시하고자 하였다.

4) 이장희, “6.29 서해교전과 북방한계선에 대한 국제법적 검토”, 『외법논집』 제12집(2002. 8); 리영희, “북방한계선은 합법적 군사분계선인가?”, 『통일시론』 제2권 2호(1999년 여름호); 강정구, “서해교전과 명목적 냉전성역의 허구성”, 『진보평론』 제13권(2002년 가을호); 정태욱, “서해 북방한계선 재론: 연평도 포격사건을 계기로”, 『민주법학』 제45호(2011.3).

5) 김성만, 『천안함과 연평도』, 『안보소금』 (서울: 상지피앤아이, 2011); 김종민, “북한의 새로운 해양위협과 한국 해군력 발전”, 『한국 해양전략 현안과 발전』 (서울: 한국해양전략연구소, 2011); 김현기, “서해 5도의 전략적 가치와 해군력 발전방향”, 『전략논단』 제13호, (2011.6); 김종하·김재엽 저, 『천안함 이후의 한국 국방』 (성남: 북코리아, 2011).

6) 김근식, “2007남북정상회담을 결산한다.”, 『창작과 비평』 제35권 제4호(통권 138호)(2007.12); 김태준, “NLL분쟁과 남북한 해양신뢰구축방안”, 『국방연구』 제49권 제1호(2006.6); 원혜영, “서해 평화협력특별지대와 NLL문제”, 『2007 국정감사 정책자료집』 (2007.11).

제2절 연구의 내용 및 방법

이 논문은 북한이 서해 NLL을 무실화하기 위한 시도에 대해 우리나라의 대응방안을 제시한 것으로서, 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 서해 NLL의 관할권이 최초로 남북한 어느 쪽에 있었는가를 알아보기 위해서 1945년 광복 직후에 관할권, 1950년 6.25전쟁 시 서해 5도를 중심으로 한 해상작전 및 해상통제권을 검토하였다. 1951년부터 시작된 정전협정 협상과정과 1953년 7월 27일 정전협정 체결 시 경과를 검토하였다. 이후 서해 NLL의 설정 목적과 경과를 살펴보기 위하여 1953년 8월 30일에 있었던 클라크 유엔군사령관의 NLL 설정 배경과 그 이후 경과를 검토하였다.

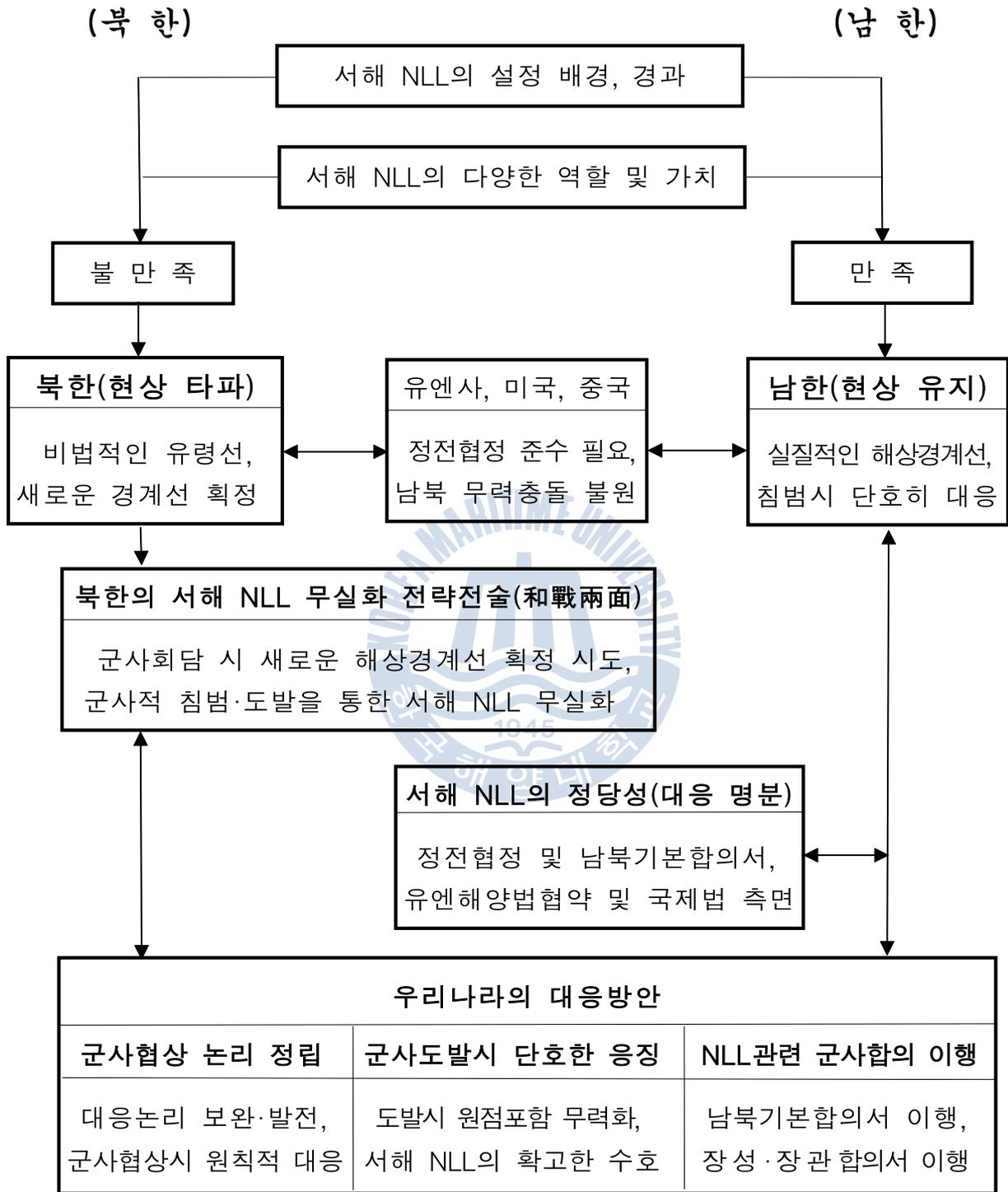
둘째, 북한의 서해 NLL 무실화를 위한 도발과 협상의 화전양면전술을 분석하기 위해서 북한의 국가목표, 대남전략, 그 수단으로서의 군사협상과 군사도발을 통한 서해 NLL 무실화 경로를 살펴보았다. 이를 실증하기 위하여 남북 군사회담에서의 북한의 주장 및 서해 NLL 무실화 시도내용과 제1-2연평해전부터 천안함 폭침과 연평도 포격도발 등 중요한 사례들을 접목하여 검토하였다.

셋째, 우리의 대응명분인 서해 NLL의 법적인 정당성을 살펴보기 위하여 남북한 및 유엔사(미국)와 중국의 입장, 정전협정, 남북기본합의서, 유엔해양법협약, 일반국제법, 서해 NLL에 관한 북한의 인정 및 목종 사례 등을 검토하였다.

넷째, 향후에도 지속될 북한의 서해 NLL 무실화 시도에 대비하여 군사회담에 임하는 전제조건을 제시하였다. 이후 북한이 제기했던 회담의제에 관한 협상의 대응논리를 제시하였다. 특히 북한의 군사도발을 억지하기 위한 방안과 북한의 군사도발에 대응하기 위한 군사적 대응방안을 제시하고 서해 NLL 인근에서의 신뢰구축방안을 제시한 후 결론을 맺었다.

위와 같은 내용을 연구하기 위한 체계적이고 논리적인 분석의 틀(Framework of Analysis)은 다음의 <표 1-1>과 같다.

〈표 1-1〉 분석의 틀(Framework of Analysis)



한편, 연구의 방법은 연대기 순으로 접근하였으며, 문헌적 자료와 실증적 자료를

종합적으로 수집·분석하여 실무적이고도 법제적인 정당성과 당위성을 제시하고자 하였다. 먼저 서해 NLL과 관련하여 최초의 관할권을 확인하기 위하여 1945년 8월 15일 광복 직후의 상황과 1950년 6.25전쟁 발발 이후 서해 5도 및 근해 해상통제권의 장악 상황을 간략히 살펴보았다. 이후 정전협정 체결과정에서 해상군사분계선 협상과정도 포함하였다. 연구의 핵심내용인 북한의 서해 NLL 무실화 시도를 살펴보기 위하여 남북한 군사회담과 교류협력이 활발했던 시기와 천안함 폭침사건과 연평도 포격도발과 같이 북한의 군사도발이 빈번했던 1999년부터 2013년까지의 자료를 시계열적(time serial)이며 중점적으로 분석하였다.

연구의 자료는 보다 객관적이고 사실적인 연구를 위해서 정부부처의 공식자료를 중심으로 하였다. 따라서 남북한 간 회담에 관련된 자료는 통일부 남북회담사무국에 게시된 회담관련 각종 합의서와 해설서를 참고하였다. 국방부의 공식자료는 국방백서 및 군사정전위 편람, 서해 NLL에 관한 국방부와 해군의 입장 등을 중심으로 하였으며, 남북군사회담 시 실무회담대표의 저서인 NLL 관련 책자 및 논문 등 실증적 자료도 포함하여 검토하였다.

2013년까지의 군사회담에 관한 공식적인 자료는 통일부 홈페이지 정보마당에 남북군사회담 관련 자료를 참고하였다. 남북회담 자료는 남북정상회담, 남북국방장관 회담, 남북장성급군사회담, 남북장성급군사실무회담 등 남북합의서, 해설 자료, 합의서 관련 자료, 회담 전 준비자료 등을 활용하였다. 군사회담에 관한 국방부 관련 자료는 회담전략이나 구체적 방안 등은 공개하지 않기 때문에 회담 이후에 일부 정리하여 공개한 국방일보 기사들과 국방부에서 발행한 '북방한계선에 관한 우리의 입장' 및 군사정전위편람 등을 활용하였다. 국토교통부 및 해양수산부 자료는 남북수산협력 자료와 북한 수산개발사업 등 관련한 자료들과 국토의 개발계획에 서해 5도와 관련된 자료들을 일부 활용하였다.

특히, 북한의 서해 NLL에 관한 군사적 무실화 시도를 분석하기 위한 자료는 국방부, 합동참모본부, 해군, 회담 참석자 등이 발간한 책자와 논문 및 해양전략지 등의 자료를 중심으로 검토하였다. 2000년대 이전 자료와 2000년대 이후의 북한 입장과 의도의 변화를 분석하기 위하여, 북한 관련 1차 자료인 로동신문, 조선중앙

통신 및 조선중앙 TV를 중심으로 서해 NLL 관련 북한의 주장과 대변인 성명 등을 참조하였다.



第2章 西海 NLL에 關한 一般的 考察

제1절 서해 NLL의 설정 및 경과

I. 서해 NLL의 기원 및 설정

1. 서해 NLL이남은 8.15광복 직후부터 우리의 관할해역

한반도는 1945년 8월 15일 일본의 패전과 연합국의 승전으로 해방되었다. 그 전 1943년 11월 말 이집트 카이로에 모인 미국·영국·중국 연합국은 한반도 문제를 토의하였다. 그 결과 12월 1일 발표된 카이로선언에 의하면 한국 독립이 약속되었으며 1945년 7월 포츠담회담에서도 재확인되었다. 한국인들이 국내외에서 투쟁을 통해 독립을 향한 의지를 표명함으로써 이러한 독립 약속이 얻어진 것이었다. 미국이 주도하고 소련이 받아들여 확정된 한반도의 북위 38도선 분할 결정에 의해 남북한은 각각 미국·소련 분할 점령 하에 놓이게 되었으나 미국과 소련이 진주하기 전 남북한은 힘의 공백상태에 놓이게 되었다.⁷⁾

남북한 각각의 단독정부가 1948년에 서해 NLL보다 더 북쪽인 북위 38도선을 경계로 수립되었고, 우리 정부는 8월 15일에 수립되어 현재에 이르고 있다. 당시 서해 NLL인근 해상은 북위 38도선 이남으로 우리의 관할수역이었고 현재에 이르게 되었다. 따라서 서해 5도를 포함하여 38도선 이남에 있는 서해 NLL 인근의 섬들과 해역은 우리나라가 정부수립 이후부터 지금까지 우리나라의 주권을 행사해 온 곳이다. 이러한 우리의 권원적 권리설에 따르면 서해 5도에 대하여 우리 정부가 영해를 위시한 관할수역을 가진다는 것은 현대법 이론과 실제에 있어서 타당성이 객관적으로 인정되고 있는 것이다.

2. 6.25전쟁 시 치열하게 지켜낸 서해 5도

남북한은 1948년 각각의 정부수립 후, 상호 적대적인 체제를 유지해 오고 있다.

⁷⁾ 한국 근현대사 간행위원회, 『사실로 본 한국 근현대사』 (서울: 황금알, 2008), 192쪽.

북한군은 1950년 6월 25일 일요일 새벽에 38도선의 전 전선에서 기습적인 남침을 시작하였고 우리군의 주력은 한강 이북에서 붕괴되어 국가존망의 위기에 처하게 되었다.⁸⁾ 그러나 해상에서는 1950년 6월말부터 미국 해군이 우리 해안에서 활동하기 시작하여 곧 동서해안을 장악할 수 있었다. 이때 37도선 이북 해상은 유엔군 해군이 담당하고, 그 이남은 우리 해군이 담당하였다. 당시 군사작전이 가장 격렬한 기간은 1950년이었으며, 9월 15일 함포사격과 함께 인천상륙작전이 감행되었고, 이는 전쟁의 전략적, 심리적, 정치적, 군사적 요인들을 종합하여 얻은 결론이었다.⁹⁾

당시 유엔군과 우리군은 1951년 7월 10일 정전회담이 시작되기 전에 서해안에서는 백령도·대청도·소청도·연평도 등과 같은 전략적인 도서를 수호하기 위하여 해상작전에 주력하였다. 북한군이 교동도를 점령한 뒤 김포반도로 상륙한다면, 인천까지 진공할 수 있는 가능성이 많은 상황이었다. 당시 유엔군과 우리군의 서해 5도와 NLL 인근에서 도서를 수호하기 위한 작전은 다음과 같았다.

우리 해병대는 1951년 4월 2일에는 교동도에, 4월 23일에는 백령도에, 5월 7일에는 진남포 서쪽 30km 지점에 위치한 석도에 상륙하였다. 또한 우리 해병대는 1952년 1월 연대 규모의 도서부대를 창설한 후 상륙작전을 전개하여 1월 18일에는 연평도에, 1월 22일에는 백령도 북방 60km에 있는 초도에 상륙하였다. 이리하여 교동도를 비롯한 연평도·백령도·대청도·소청도·석도·초도 등의 도서를 우리 해병대가 장악하자 북한군은 석도와 초도에 포격을 가하면서 우리 해병대의 해안상륙을 저지하고자 하였다.¹⁰⁾

북한군은 정전회담 타결 이전의 기간을 이용하여 웅진반도 해안의 각 고지에 견고한 해안포대를 구축하는 한편 해안경비병력을 증강시켰다. 1952년 7월 15일에는 300여 명의 북한군이 야간을 이용하여 백령도 인근 창린도를 기습해 오기도 했다. 특히 회담이 결렬 또는 지연될 경우에는 전투가 더욱 치열하게 전개되었다.

정전이 성립될 당시까지 유엔군은 근접항공 지원과 함포사격으로 지상군을 지원

8) 국방부, “6.25전쟁 회고”, 『국방백서 2010』 (서울: 국방부, 2010), 242-243쪽.

9) Malcolm W. Cagle, 『The Sea War in Korea, 한국전쟁 해전사』, 신형식 역, 99쪽.

10) 양태진, 『NLL 국경선인가 분계선인가?』 (서울: 예나루, 2008), 76-77쪽.

하는 한편 해상봉쇄에 박차를 가하였다. 회담 막바지 무렵인 7월 24일부터 27일까지 3일간 군사분계선을 확고히 하기 위해 모든 전선에 포격을 하였으며 여러 차례 기습상륙작전을 감행하기도 하여 서해 5도를 확보하였다.¹¹⁾ 정전회담 마지막 무렵에 유엔군과 우리 군이 확보한 도서는 <그림 2-1>과 같이 서해에서 압록강 근처의 대화도와 신미도, 석도, 초도, 백령도를 포함한 서해 5도와 동해에서는 원산 근처의 여도 등으로 한반도 전역의 대다수의 섬이었다.



<그림 2-1> 휴전회담 직전 유엔군과 우리나라 군이 확보한 도서¹²⁾

3. 정전회담 시 해상분계선 관련 조항 협의

1951년부터 정전협상이 시작되고 전선이 안정되자 정전협정 체결이 외교적 목표로 가장 중요하게 부상하였다.¹³⁾ 정전회담에서 지상의 군사분계선과 비무장지대 설정은 회담의제 선정 이후 첫 번째로 다루어진 의제였다. 그만큼 양측이 중요하다고 판단했고, 사실상 이 문제에 합의한 후, 양측은 잠정적 군사분계선을 설정하고 다른 의제합의를 위해 1개월간의 여유를 가졌다. 양측이 군사력을 총동원하여 상대방을 압박했지만, 유엔군 측은 압도적으로 우월한 해군력과 공군력에도 불구하고 공산군 측을 굴복시키지 못했으며, 결국 양측은 정전협정이 체결되는 시점에

11) 상계서, 76-80쪽.

12) 국방부, “북방한계선(NLL)에 대한 이해”, (서울: 국방부 정책기획관실, 2012), 13-4쪽.

13) 미국합동참모본부, 『한국전쟁(下)』, 국방부 전사편찬위원회 역, 1991, 454쪽.

서의 대치했던 선을 군사분계선으로 설정하는 데 합의했다. 지상분계선은 양측의 군사력이 팽팽하게 맞선 실질적 대치선이었던 것이다.¹⁴⁾

반면에 해상분계선은 군사분계선 문제로 다루어진 것이 아니라, 제3 의제인 정전 감시방법 및 기구협상에서 제기되었다. 정전협정에서 이 쟁점들에 관한 조문은 제 2조 평화 및 정전의 구체적 조치, A. 총칙, 제13항(b), 제15항 및 제13항(b)의 별첨 지도에 기재된 추가적 합의 6.25전쟁 정전회담 시 해상분계선 협상과 서해 NLL내용의 세 가지 규정들이며 그 내용은 다음과 같다.¹⁵⁾

제13항(b) : ① 정전협정 발효 후 10일 이내에 쌍방이 상대방의 후방 연해도서 및 해면으로부터 병력, 장비, 물자를 철수한다, 이를 이행치 않을 때는 상대방은 그 영역에 대한 치안유지에 필요한 조치를 취할 권리를 보유한다. ② 상기한 연해도서라는 용어는 본 정전협정이 효력을 발생할 때에 비록 일방이 점령하고 있더라도 1950년 6월 24일에 상대방이 통제하고 있던 섬들을 말한다. 다만 황해도와 경기도의 도 경계선의 서·북쪽에 있는 모든 섬들 중에서 백령도·대청도·소청도·연평도·우도의 도서군은 국제연합군사령관의 군사통제 하에 남겨둔다. ③ 그 해역에서 그 밖의 모든 섬들은 조선인민군과 중국인민지원군 총사령관의 군사통제 하에 둔다. ④ 서해안에서 위에서 말한 분계선 남쪽에 있는 섬들은 국제연합군사령관의 군사통제 하에 둔다.

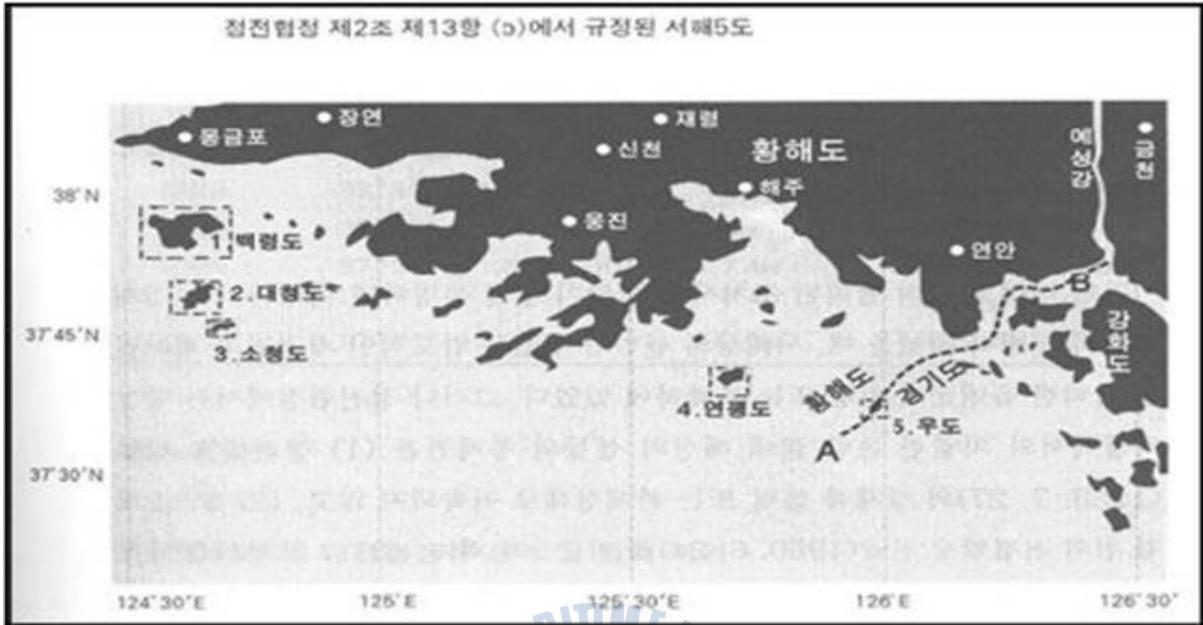
제15항 : 본 정전협정은 적대중의 일체 해상군사력에 적용되며 이러한 해상군사력은 비무장지대와 상대방의 군사통제 하에 있는 한국 육지에 인접한 해면을 존중하며 한국에 대하여 어떠한 종류의 봉쇄도 하지 못한다.¹⁶⁾ 그리고 서해 5도에 대해서는 별도 규정으로 특수한 성격적 제한을 가했다. 지도상의 확정 작업 과정에서 주(註)의 형식으로 별도의 단서를 달아 이들 섬을 연결하는 선이 해상봉쇄나 해상분계선으로 연결되는 것을 명확히 차단하려고 하였던 것이다. 정전협정 별첨 지도 초안은 공산측이 마련하여 유엔군 측에 제시한 것으로, 양측은 이것을 그대

14) 김보영, “한국전쟁 휴전회담시 해상분계선 협상과 서해 북방한계선(NLL)”, 『사학연구』 제106호 (2012. 6.), 210쪽.

15) 국방부 전사편찬위원회, “한국휴전협정”, 『미국합동참모본부사』, 1991, 458-459쪽.

16) 상계서, 462쪽.

로 합의했다. 정전협정 시 별첨지도는 <그림 2-2>와 같다.



<그림 2-2> 휴전협정 별첨지도 제3도. “한국 서부 연해도(瀾海島)들의 통제”¹⁷⁾

황해도와 경기도의 도계선(선 A-B)의 서·북쪽에 있는 모든 섬은 조선인민군과 중국인민지원군 총사령관의 군사통제 하에 둔다. 단 다음 5개 섬은 제외한다. 백령도(북위 37° 58′, 동경 124° 40′), 대청도(북위 37° 50′, 동경 124° 42′), 소청도(북위 37° 46′, 동경 124° 46′), 연평도(북위 37° 38′, 동경 125° 40′), 우도(북위 37° 36′, 동경 125° 58′) 이상 5개 섬은 유엔군 총사령관의 군사통제 하에 남겨둔다. 상기 경계선 남쪽에 위치한 서해안의 모든 도서는 유엔군 총사령관의 군사통제 하에 둔다.

주(註) (1) : “선 A-B의 목적은 다만 한국 서부 연안 섬들의 통제를 표시하는 것이다. 이 선은 아무 다른 의미가 없으며 또한 이에 다른 의미를 첨부하지도 못한다.”

주(註) (2) : “각 도서 군들을 둘러싼 장방형의 구획의 목적은 다만 유엔군 총사령관의 군사통제하에 남겨두는 각 도서 군들을 표시하는 것이다. 이러한 장방형의 구획은 아무런 다른 의미가 없으며, 또한 이에 다른 의미를 첨부하지도 못한다.”¹⁸⁾

17) 이문향, 『JSA-관문점(1953~1994)』 (서울: 소화, 2001), 부록4, 365쪽.

18) 상계서, 365쪽.

황해도와 경기도의 도계선은 다만 서해 도서들의 통제를 표시하기 위한 것이며, 서해 5도는 선으로 연결될 수 없다는 점을 명확히 규정한 것이었다. 이러한 주(註)를 달아 성격적 제한을 가한 것인데, 양측이 이 문제를 다루는 방식과 의도에 이러한 제한의 의미가 반영되어 있다.¹⁹⁾

4. 정전회담 시 협상의 쟁점인 도서문제와 영해

8월 15일 광복 직후 서해 5도와 서해 NLL 및 인근 해주와 용진반도는 38도선 이남으로 우리나라의 관할이었다. 정전회담에서 해상분계선 문제가 처음 제기된 것은 지상의 군사분계선 협정이 체결된 다음날이었다. 1951년 11월 28일 본회담에서 공산측은 제3의제에 대한 5가지 원칙을 제안하였는데, 그 중에 '5일 이내에 상대방의 후방과 연안도서 및 해상에서 철수한다.'는 조항이 포함되어 있었다.²⁰⁾ 공산측은 이 조항에 대한 부가설명을 하면서, 해상분계선의 개념을 제시했다. 즉 지상분계선 서쪽 끝 밖의 해역에서는 임진강 하구에서 한강의 중심과 황해도와 경기도의 분계선을 끼고 해상까지 연장시킨 것을 해상분계선으로 하며, 군사분계선 및 이들 두 도계 이북의 모든 도서에서 상대방의 무장 세력이 반드시 철수해야 한다는 것이었다.

이 날 유엔군 측은 “쌍방의 육·해·공군의 정규·비정규군을 막론하고 상대방의 통제지역으로부터 철수한다.”고만 했을 뿐, 해상분계선에 대해서는 전혀 언급하지 않았다. 해상분계선 문제는 핵심쟁점은 아니었지만, 양측 입장은 분명한 차이가 있었다. 양측은 1951년 12월 4일 제3의제 분과위원회를 구성하여 6.25전쟁 정전회담 시 해상분계선 협상을 시작했으며, 회담은 1952년 4월 19일까지 71차례나 이어졌으며 협상과정에서 해상분계선 문제는 영해와 연안도서 문제로 압축되었다. 양측 대립의 핵심은 유엔군 측이 유엔군이 점령하고 있는 북한의 후방지역에서 연안 부근의 특정한 도서를 확보하기 위하여 철수원칙에 어떤 예외를 두고자 하였기 때문이었다. 공산군 측은 이러한 유엔군 측의 주장이 갖는 의미를 명확히 인식하고 있었으며, 그에 대해 최초의 기본원칙을 고수하면서 강경한 태도를 보였다.²¹⁾

19) 김보영, 전계논문, 213쪽.

20) 국사편찬위원회, “제29차 휴전회담본회의 기록(1951. 11. 28)”, 『남북한관계 사료집 2권』 (서울: 국방부, 1994), 26-50쪽.

결국 미국은 1951년 12월 12일에 제시한 포괄적 수정안에서 공산군 측이 주장한 군사분계선 연장선 북쪽 도서에서 철군하는 문제에 원칙적으로 동의했다.²²⁾ 공산군 측이 이 문제에 대해 집요하게 요구한 결과이기도 했지만, 유엔군 측이 더 중요하다고 생각했던 문제인 병력보충과 교대문제를 관철시키기 위한 협상용이었다. 원칙적으로는 공산군 측이 주장한 해상분계선의 개념을 수용한 것이었지만, 영해의 범위에 대한 이견은 여전히 남겨 놓았다.

참모장교회의가 1951년 12월 20일부터 1952년 4월 7일까지 열렸다. 이때 유엔군 측은 군사분계선 연장선 북쪽이면서 6.25전쟁 발발 이전에 통제권을 갖고 있던 도서들을 해당지역에 귀속시킨다는 개념을 새롭게 내놓았다. 1952년 1월 27일 유엔군 측은 미리 마련한 정전협정문 초안에서 처음으로 38도선 이남에 있는 서해 5도를 유엔군사령관이 계속 지배하는 방안을 해법으로 제시했다. 그 가운데 해상 관련 조항도 있었다.²³⁾

이때부터 회담의 쟁점은 사실상 군사분계선 연장선 이북과 38도선이남 수역의 도서문제로 초점이 이동했다. 서해 5도는 이 수역에 속해 있는 유엔군 측이 통제하고 있던 섬들 중 일부였다. 양측은 쌍방이 당시 미국의 통제 하에 있던 서해 5개 섬을 정전 후에도 계속해서 통제한다는 것과 그 외의 군사분계선 쌍방 해역의 연장선 이북의 기타 모든 섬은 전부 북한에서 통제한다는 것에 최종 합의했다.

그런데 이 합의과정에서 공산군 측은 서해 5도에 대해서 별도규정으로 특수한 성격적 제한을 가하고자 했다. 유엔군 측이 제시한 관련조항 제13항(b)의 초안 및 지도²⁴⁾를 검토한 공산군 측은 제13항(b)의 규정을 명확히 하는 한편 첨부지도와 함께 ‘한국 서부 연해도서의 통제’라는 제목의 별도 규정 초안을 제시했다.²⁵⁾ 공산

21) 중국군사과학원 군사역사연구부, 『중국군의 한국전쟁사 3권』, 국방부 군사편찬연구소 역, 2005, 271쪽.

22) 미국합동참모본부사, 『한국전쟁(하)』, 국방부 전사편찬위원회 역, 1991, 98쪽.

23) 군사편찬위원회, “제3의제 참모장교회의록(1952. 11. 27)”, 『남북한관계 사료집 6권』 (서울: 국방부, 1994), 84-104쪽: 한강 하구를 쌍방 선박에 대하여 개방한다. 정전협정 발효 후 5일 이내에 상대방의 후방지역, 연안 해역 그리고 연안도서로부터 모든 군대 및 장비를 철수한다. 유엔군사령관은 백령도, 대청도, 소청도, 연평도와 우도를 계속 지배한다.

24) “제3의제 참모장교회의록 제26차 회의(1952. 2. 22)”, 『남북한관계 사료집 6권』, 404-405쪽.

25) “제3의제 참모장교회의록(1952. 3. 2)”, 『남북한관계 사료집 6권』, “Control of Coastal Islands on the West Coast of Korea”, 476-478쪽.

군 측의 이 별도 규정 초안은 정전협정문 작성을 위한 참모장교회의에서 그대로 합의되었고, 정전협정문에 첨부되었다.

또 하나의 쟁점은 영해 문제였다. 1952년 1월 27일 유엔군 측은 영해를 3해리로 규정한 협상안을 제시했다. 그러나 공산군 측은 3해리로 할 경우 교전 쌍방 간의 근접으로 인해 전투가 재개될 수 있으므로 정전의 효과적 실행을 위해 12해리로 하자고 주장했다. 그러나 실제로는 유엔군 측에 의한 해상봉쇄에 대한 우려와 해상 기동 공간을 확보하려는 의도였다.

그러나 유엔군 측은 해상봉쇄를 하지 않는다는 규정이 정전협정 초안에 별도로 규정되어 있으므로 우려할 필요가 없으며, 3해리 규정은 국제해양법규에 부합되는 행동범위를 명확히 하자는 것이라는 주장으로 대응했다. 그러나 이때 유엔군 측은 특정한 서해도서를 확보하려는 의도를 갖고 있었다. 공산군 측은 이후 영해 논의 자체를 피했다. 영해문제는 군사적 문제만을 다루는 정전협상에서 다룰 사안이 아니며, 이후 고위급 정치회담에서 다루게 될 것이라는 입장이었다.²⁶⁾

정전협상과정에서 공산측은 육지의 분계선을 기준으로 상대방 후방에 해당하는 도서나 수역에서 무조건 물러나자고 하였으나, 당시 전 해상을 장악하고 있던 유엔군 측은 보상을 받지 않고 일방적으로 물러날 수 없으니 육지의 경계선을 재조정하자고 주장하였다. 결국 유엔군 측이 양보하여 서해 5개 도서 군을 제외한 북한 관할지역 연안에 있는 섬에서 철수하였다. 유엔군사령부는 1953년 8월에 서해 5개 도서와 북한 점령지 사이의 대략 중간선이 되는 선을 설정하여 북방한계선(NLL)이라고 하고 그 이상은 한국 측 순찰선이 들어가지 못하게 하였던 것이다.²⁷⁾

5. 클라크라인과 이승만라인

정전협상이 진행되면서 1952년 9월 27일 클라크(Mark W. Clark) 유엔사령관은 ‘한국수역방위선(KSDZ: The Korean Sea Defense Zone)’을 설정하였다. 이는 한국 해안에 대한 공격을 방어하고 유엔군사령부의 통신선을 확보하는 동시에 밀수출입

26) 유병화, 『동북아시아와 해양법』 (서울: 진성사, 1991), 309-311쪽; 박찬호·김한택 공저, 『국제해양법』 (서울: 도서출판 서울경제경영, 2011), 60쪽에서 재인용.

27) 김보영, 전계논문, 221-222쪽.

혹은 한국영토를 향한 적 정보기관의 잠입을 방지하기 위함이었다. 즉 군사작전의 성공을 위협하게 할 수 있는 선박들의 접근을 방지하기 위해 설치하였다.²⁸⁾

이후 미국 해군은 북한 해안에 대한 봉쇄를 지속하였다. 이것은 3-12해리의 통상적 영해의 범위를 훨씬 초과하는 것이었지만, 전쟁수행 중 군사령관이 군사작전의 한 수단으로써 단행한 해상봉쇄조치로 볼 수 있다. 클라크 유엔군사령관은 그의 회고록에서, “이것을 선언한 근본목적은 한국 해안선과 해상교통로를 안전하게 보호하여 적의 침자와 군수품이 한국 해안에 접근하지 못하게 함으로써 전쟁 수행을 원활히 하도록 한다는 순전히 전시 조치였다.”고 주장했다.²⁹⁾ 클라크 유엔군 총사령관은 정확히 협정 발효 1개월 뒤인 1953년 8월 27일, 11개월 전에 설치를 발표했던 클라크 라인의 철폐를 발표했다. 이것으로 북한 해상봉쇄선으로서의 이른바 클라크 라인은 소멸되었다.

한편 이승만 대통령이 한반도 주변 해역(동·남·서해)에 전쟁 중인 1952년 1월 18일에 선포한 이른바 이승만 라인 또는 평화선(Peace Line)의 서해 부분은, 연평도-대청도-소청도의 연결선 밖으로 올라가 한·만국경의 압록강 하구 서단과 접하는 직선으로 북한의 서해안을 완전히 포위했다. 이승만 라인은 최장 60마일까지 뻗어 있는 한국의 영해 내에서는 일본은 물론 외국의 어떤 어선도 일체 어로작업을 할 수 없다고 선언한 것이었는데, 사실상 한일 간의 어업분쟁이 핵심적 사안이었다. 이승만 라인은 클라크 라인을 감싸 안고 그 외곽에 더 넓은 지역을 포괄한 선으로 한반도를 둘러싸고 있다. 미국 정부는 정전협정이 발효된 뒤 클라크 라인을 철폐한 데 이어 1953년 11월 2일 이승만 라인의 법적 무효성을 주장하고 그것을 철폐시켰다.³⁰⁾

이후에도 한반도 통일을 고집하는 이승만 대통령이 정전협정을 무시하거나 정전체제를 위협하는 무력통일 등 발언을 계속하자, 미국은 서해에서의 우리나라 해군의 행동을 규제할 필요성에서 이전의 대북 해상봉쇄선인 클라크 라인에 준하여 우리나라 해군 행동의 북방한계를 제한했다.³¹⁾

28) 조성훈, 『군사분계선과 남북한 갈등』 (서울: 국방부 군사편찬연구소, 2011), 87-88쪽.

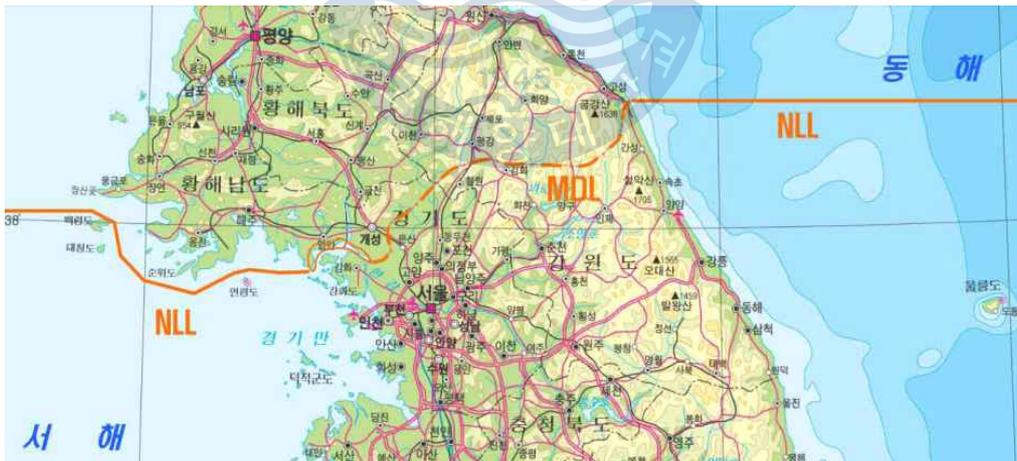
29) 마크 클라크, 『다뉴브강에서 압록강까지』 (국제문화출판공사, 1981), 김형섭 역, 257쪽.

30) 김보영, 전계논문, 224-225쪽.

6. 서해 NLL의 설정

1953년 8월 30일 유엔군 총사령관(Mark W. Clark 미국 육군대장)은 한반도 해역에서의 남북한 간의 우발적 무력충돌 발생 가능성을 줄이고 예방한다는 목적으로 동해 및 서해에 우리나라 해군 및 공군의 초계활동을 한정하기 위한 선으로 NLL을 설정했다. 당시 서해해상에는 영해기준 3해리를 고려하였고 서해 5도(백령도-대청도-소청도-연평도-우도)와 북한지역의 개략적인 중간선을 기준으로 NLL을 설정하였다.³²⁾ NLL은 북한 측에 공식통보하였고, 북한이 이에 대하여 명백한 이의제의를 하지 않았으며 관행적으로 준수되었다.³³⁾

서해의 NLL은 대체로 서해 5도와 북한 측 육지의 중간선에 해당하는 11개의 좌표를 설정해 이를 잇는 선으로 그어졌고 동해의 군사분계선은 육상의 군사분계선이 끝나는 해안선상의 지점에서 수평 연장한 선으로 그어졌다. 이와 같이 NLL 설정의 최초의 목적은 우리나라 함정 및 항공기의 북상 항행을 방지하기 위한 것이었다. 서해 NLL은 위도 및 경도의 좌표를 중심으로 표시하면 다음의 점을 연결한 선으로 <그림 2-3>와 같다.³⁴⁾



<그림 2-3> 북방한계선(NLL)³⁵⁾

31) 리영희, 전계논문, 46-52쪽.

32) 국방부, 『북방한계선에 관한 우리의 입장』 (서울: 신 오성기획, 2007), 6-8쪽.

33) 박찬호·김한택 공저, 전계서, 60쪽.

34) 유명화, 『국제법Ⅱ』 (서울: 진성사, 1989), 278쪽; 김영구, “북방한계선(NLL)과 서해 교전사태에 관련된 당면문제의 국제법적 분석”, 『독도, NLL문제의 실증적 정책분석』, 255쪽.

35) 국방부, 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』, 6쪽.

- ① 37° 42' 45" N, 126° 06' 40" E ② 37° 39' 30" N, 126° 01' 00" E
 ③ 37° 42' 53" N, 126° 45' 00" E ④ 37° 41' 30" N, 125° 41' 42" E
 ⑤ 37° 41' 25" N, 125° 40' 00" E ⑥ 37° 40' 55" N, 125° 31' 00" E
 ⑦ 37° 35' 00" N, 125° 14' 40" E ⑧ 37° 38' 15" N, 125 02' 50" E
 ⑨ 37° 46' 00" N, 124 52' 00" E ⑩ 38° 00' 00" N, 124° 51' 00" E
 ⑪ 38° 03' 00" N, 124 38' 00" E

위의 11개의 점을 연결한 서해 NLL은 서해해상에는 영해기준 3해리를 고려하고 “한강 하구로부터 시작해서 서북쪽 방향을 향해 진행하여 백령도 서쪽 42.5해리(약 80km) 지점까지 뻗어 있다. 서해 NLL은 이른바 서해 5도와 옹진반도 및 그에 연한 북한의 도서들 사이에 그어진 등거리에 입각한 중간선이라고 할 것이며”³⁶⁾ <그림 2-3>에서 보는 바와 같다.

이와 같이 유엔사는 정전협정 제13항과 제15항을 충실히 이행하기 위한 조치의 일환으로 상호 무력충돌을 방지하기 위해 1953년 8월 30일에 유엔군의 북방한계 통제선으로 NLL을 설정하였던 것이다.³⁷⁾ 또한 이를 북한대표에게 공식적으로 통보하였다고 한다.³⁸⁾ 유엔군이 명명한 북방한계선 명칭에서 보여 지듯이 한계선의 이름은 당시 사실상 존재하지 않았던 북한 해군의 남진을 막는 남방한계선(SLL: Southern Limit Line)으로 이름 지어지지 않았고, 당시 절대적으로 해군력이 우수했던 유엔군과 우리나라 군대의 북방진출을 막기 위한 북방한계선(NLL: Northern Limit Line)으로 명명되었다.

동해해상에는 지상의 군사분계선(MDL: Military Demarcation Line) 연장선을 기준으로 하여 해상으로 218마일까지 북방경계선(NBL: Northern Boundary Line)을 설정했으며, 1996년 7월 1일 유엔사/연합사 정전 시 교전규칙을 개정하면서 동·서

36) 제성호, “북방한계선(NLL)의 법적 유효성과 한국의 대응방향”, 『중앙법학』 제7집 제2호(2005년 8월), 111쪽.
 37) 국방부, 『북방한계선에 관한 우리의 입장』, 16쪽.
 38) 조성훈, 전계서, 98쪽: 중국 인민일보 1951년 8월 9일자에 소개된 경계선과 비슷한 형태로 공산측도 이의 존재를 인지하고 있었을 것이다.

해 모두 북방한계선(NLL)으로 명칭을 통일하여 오늘날에 이르고 있다.

II. 서해 NLL의 경과

1. 서해 NLL 설정 이후

1953년 8월 30일 유엔군 총사령관(Mark W. Clark)이 NLL을 설정한 직후, 우리나라 해군은 『해본 기밀 1235호(1953.8.30) 정전기간 중 한국해군 함정의 작전 지시』에 근거하여 NLL을 표시하고, 이를 기준으로 작전을 수행하기 시작하였다.³⁹⁾ 1953년 정전협상 협의 당시 북한은 12해리의 연해수역을 주장하였다가 유엔군 측과의 입장 차이로 이를 정전협정에 넣지 않았다. 북한은 정전 이후인 1955년 3월 대외적인 공포는 하지 않았지만 내각 결의로 12해리 영해를 결정했다고 볼 수 있다. 그해 5월에는 자신들의 ‘영해’ 안에서의 우리 어선의 조업 허용과 관련한 정부 수산상의 발표를 한 것으로 미루어 12해리를 계속 주장하고 있었던 것으로 보인다.⁴⁰⁾ 이후 북한이 서해 NLL에 본격적으로 문제를 제기하고 나온 것은 20여년 후인 1973년부터이다.

정전 이후 1970년대 초까지 서해 5도 주변해역 인근의 NLL 이남에서의 북한의 해상도발은 많지 않았으나 몇 번의 도발이 있었으며 주요한 도발을 살펴보면 다음과 같다. 서해 상공에서 우리 항공기 2대 습격(1956.11.7), 연평도 인근에서 북한선박이 어선 납북(1957.5.16), 연평도 근해에서 북한 무장선이 침범 및 포격(1960.8.24), 연평도에서 북한함정이 우리 장병 6명 살상(1962.12.23), 강화 앞바다에서 북한함정이 우리 어부 109명 납치(1965.10.29), 연평도 서북방에서 우리 해군 방송선 납북(1970.6.5), 서해안에서 북한 경비정이 어선에 포격하여 어선 1척 침몰(1971.1.6), 대청도 서북 해상에서 북한함정이 우리어선 1척 격침 및 5척 납북(1972.2.4) 등과 같은 무력도발이 있었다.⁴¹⁾

39) 상계서, 99쪽; 김성만, 『천안함과 연평도』, 22쪽 참조.

40) 국방부, 『북방한계선에 관한 우리의 입장』, 19쪽.

41) 『조선일보』, 1999. 6. 14, 4면; 김강녕, “NLL문제와 군사안보”, 『NLL문제의 실제적 해부』 (부산: 도서출판 이경, 2009), 96쪽에서 재인용.

2. 1973년 서해사태 발생

시대적 배경에서 보면, 1969년 3월에 베트남에서 미군이 철수하면서 국제사회는 공산권 세력의 영향력이 크게 미쳤고, 국제적으로 영해도 3해리에서 12해리로 확대되어가는 추세였다.⁴²⁾ 북한 해군력 측면에서 보면, 1953년 정전협정 당시 북한 해군력은 극히 미약했지만 1960년대 말부터 집중적으로 성장했다. 1973년 북한은 러시아와 중국으로부터 잠수함과 유도탄정, 고속정, 어뢰정 등으로 장비된 강력한 전력을 보유하고, 이 무렵부터 적극적으로 해상분계선 문제를 제기하기 시작하였던 것이다. 남북관계에서 보면, 1972년 7월 4일 남북공동선언 채택으로 한반도에 평화무드가 조성되었으나, 북한의 해상도발은 오히려 격화되기 시작했다.

북한은 1973년 10월부터 11월까지 43회에 걸쳐 서해 NLL을 의도적으로 침범하는 이른바 서해사태를 유발하였다. 이 사건에 대한 사항을 논의하기 위해 1973년 12월에 개최된 346차 및 347차 군사정전위원회에서 북한 측은 처음으로 황해도와 경기도 도계선 연장선 이북수역은 자기들의 연해라고 주장하면서 서북도서에 출입하는 선박에 대한 사전허가를 요구하였다. 이에 대해 유엔사는 정전협정 문구와 정신을 위반하는 것으로 “전적으로 용납할 수 없는 궤변”이라고 반박하였다.⁴³⁾ 당시 북한은 의도적으로 서해 NLL을 자주 침범하였고 그 이후에도 서해 NLL을 무실화하려는 무력시위를 계속하였다.

하루에도 함정 10-20여척이 서해 NLL 이남 10마일까지 침범하여 우리 함정을 포위하였다. 어뢰정은 3척을 편대로 하여 우리 함정에 접근하여 어뢰 모의발사훈련 기동을 하기도 했다. 백령도·연평도로 이동하는 여객선과 화물선도 위협했으며 백령도로 향하는 해군상륙함(LST)을 포위하고 진로를 가로 막았다. 북한함정 다수가 백령도서군에 근접하여 도서를 포위하는 일까지 있었다.⁴⁴⁾ 또한 1973년 12월 7일부터 18일까지에도 연평도, 대청도, 백령도 근해에 북한의 함정 및 경비정 10여척이 11차례나 서해 NLL을 침범했다.

42) 조성훈, 전게서, 171쪽.

43) 국방부, 『북방한계선에 관한 우리의 입장』, 8쪽.

44) 김성만, 『천안함과 연평도』, 45쪽.

서해사태 발생 당시 북한 측 반응이 처음 보도된 것은 우리나라 국방부 발표(11월 28일) 직후인 12월 1일 있었다. 이날 로동신문은 북한이 침해했다고 하는 해역은 정전협정에도 명백히 지적되어 있는 바와 같이 엄연한 북한의 바다라고 주장하고 있다. 이에 덧붙여 “서해의 우리 측(북한) 연해에 있는 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도에 드나 드려하는 경우에는 그에 대하여 우리 측(북한)에 신청하고 사선승인을 받아야 한다.”고 주장하였다.⁴⁵⁾

서해사태 발생 당시 우리나라 해군은 5인치 포로 무장한 미국의 퇴역함정이 주축을 이루어 근접하여 기동하는 북한의 위협에 고전을 면치 못했다. 그러나 도발에는 과감한 응징을 했다. 그 후 1974년 2월 15일 백령도 서쪽 근해에서 북한 함정이 우리어선 2척을 납북하는 도발을 저질렀다. 1975년 2월 26일 기관총으로 무장한 북한어선 10여척이 서해 NLL을 침범하자, 우리의 구축함 서울함(DD-92)이 긴급 출동해 북한 무장어선 한 척을 함수로 들이받아 격침시켰다. 북한은 무장어선이 침몰되자 유도탄고속정 등 40여척이 진형을 형성하여 전속력으로 남하를 시도했고, 공중에서는 미그 전투기들이 위협비행을 하는 등 전쟁직전의 긴장을 조성하기도 했다. 당시 북한의 미그기는 34회 서해 NLL을 침범하여 무력시위를 했으며, 그 중 6대는 서해 NLL 남방 45마일까지 남하를 했다.⁴⁶⁾

이 기간 중 우리 정부는 일련의 사태발생을 국가안보위기로 판단하고 전력증강에 박차를 가하면서 ‘한국형 자주국방’을 추진했다. 이후 해군은 고속정과 초계함정을 국내 개발하고 서해 5도를 요새화하였다. 국산고속정 학생호를 기반으로 하여 고속정(57톤 PK, 135톤 PKM)⁴⁷⁾를 대량으로 건조하였고, 축적된 조함기술로 80년대에는 연안경비에 적합한 초계함(940톤, PCC)과 호위함(1,500톤, FF)을 양산했다.⁴⁸⁾ 이러한 경비함정을 대량으로 건조하여 북한의 함대함유도탄 고속정의 능력을 추월하게 되었으며 이후부터 북한의 해상도발은 점점 약화되었다. 한편 정전위원회에서는 영해에 대한 양측의 주장이 극도로 대립하는 가운데, 1974년 이후에도

45) 이용중, “서해복방한계선(NLL)에 대한 남북한 주장의 국제법적 비교”, 경북대학교 법학연구원, 『법학논고』 제32집(2010. 2.), 545-546쪽; 『로동신문』 1973. 12. 1, 5면 참조.

46) 김강녕, “NLL문제와 군사안보”, 『NLL문제의 실제적 해부』, 97쪽.

47) PK: Patrol Killer, PKM: Patrol Killer Medium의 약어로 ‘검독수리’라고 한다.

48) PCC: Patrol Combat Corvet 약어로 ‘초계함’, FF: Frigate 약어로 ‘호위함’이라 한다.

포격과 어선 나포 등의 군사적 충돌이 발생하였다.

3. 1977년 북한은 군사경계수역 및 경제수역 선포

1977년 7월 1일 북한은 200해리 경제수역을 발표한 이후 1977년 8월 1일에는 북한군 최고사령부 명의로, “동해는 영해기산선으로 부터 50해리, 서해는 경제수역으로 설정한다.”고 일방적으로 새로운 해상군사분계선을 설정하였으나 큰 주목을 받지 못하였다.⁴⁹⁾ 정전협정을 왜곡하는 북한 측의 주장에 대해 유엔군 측은 용납할 수 없는 궤변이라고 일축하면서, “서해 5도의 인접수역은 엄연히 유엔군 측 연해”임을 강조하였다.

그 후, 북한은 미그 21기를 이용하여 백령도를 침범(1981.8.12)하였고, 백령도 근해에서 우리어선 2척을 납북(1985.2.5)하였으며, 북한 경비정 1척이 백령도 인근의 서해 NLL을 침범(1991.4.13)하였다.

4. 1992년 남북고위급회담에서 해상불가침경계선 주장

1992년 2월 19일 제6차 남북고위급회담에서 남북기본합의서가 발효됨에 따라 남북군사분과위원회에서는 불가침부속합의서 채택 문제를 협의하였다. 해상불가침경계선 및 구역에 대한 협상과정에서 북한은 “동해상에서는 군사분계선을 위도 상으로 연장한 선으로 하고 서해에서는 정전협정 해당 규정에 따라 지금까지 쌍방이 관할해온 계선과 구역으로 하자”고 주장하였다. 우리나라가 정전협정에 규정한 해상경계선의 의미를 묻자, 북한은 정전협정에 따라 해상경계선을 규정하자면 황해도와 경기도의 도경계선을 연장한 선으로 할 수 있다고 답변하였다.

우리나라의 경우 1953년 설정 이래 북한이 NLL을 묵시적으로 인정했다는 점을 들어 NLL이남을 우리나라의 관할구역이라고 주장했지만, 북한의 경우 정전협정 제2조 제13항(b)목에서 규정한 황해도와 경기도의 도경계선<A-B>의 연장선을 기준으로 쌍방이 관할구역을 설정하고 서해 5도에 대해서만 예외적으로 우리나라의 관할권을 인정한다는 것이었다. 이러한 입장은 1999년 북한이 서해 NLL을 전면적으로 부정하고 새로운 서해해상경계선을 선포하면서 더욱 구체화되었다.⁵⁰⁾

⁴⁹⁾ 김찬규·이규창, 『북한국제법연구』 (서울: 한국학술정보, 2009), 223쪽.

5. 1999년 유엔사-북한군간 해상군사분계선 설정 주장

북한은 1999년 6월 제1연평해전 이후 로동신문의 '조선중앙통신' 기사를 인용하여, "남측이 15일 강령군 쌍교리 남동쪽 우리 측(북한) 영해에서 조선인민군 해군 함정을 들이받아 침몰시키고 총포사격을 가하는 엄중한 무장도발행위를 감행하였다."고 보도하였다.⁵¹⁾ 이후 6차례 개최된 유엔사-조선인민군 장성급회담에서 "서해 무력충돌의 근원은 쌍방이 인정하는 해상경계선이 없기 때문이므로, 이를 해결하기 위해서는 새로운 해상경계선 설정이 필요하다."고 하였다. 또한 서해해상경계선 설정문제는 정전협정과 관련된 문제인 만큼, 북한군과 유엔사간에 서해 NLL을 철회하고 새로운 해상군사분계선을 설정할 것을 주장하였다. 이때 북한은 황해도와 경기도의 도계선으로부터 황해도와 경기도 도서의 등거리 점을 연결한 선을 서해 해상군사분계선으로 제시하였다. 이후 북한은 1999년 6월 21일부터 7월 10일까지 총 5차례에 걸쳐서 조선인민군 해군사령부 성명서로 우리나라를 맹비난하였다.⁵²⁾

6. 1999년 서해해상군사분계선 및 2000년 서해 5도 통항질서 선포



〈그림 2-4〉 북한이 선포한 해상군사분계선과 서해 5도 통항질서⁵³⁾

제1연평해전 이후 유엔사-조선인민군 간 6차례의 장성급회담에서 유엔사와 북한

50) 이용중, 전계논문, 549쪽.

51) 『로동신문』, 1999. 6. 16, 5면.

52) 『로동신문』, 1999. 6. 21(제1호), 6. 22(제2호), 6. 24(제3호), 6. 25(제4호), 7. 10(제5호).

53) 국방부, "북방한계선(NLL)에 대한 이해", 2012, 13-11쪽.

군 간에 새로운 해상군사분계선을 설정하려 했던 의도가 무산되자, 북한은 일방적인 조치를 취하였다. 1999년 9월 2일 유엔사-조선인민군 장성급회담에서 제시한대로 인민군 총참모부 '특별보도'를 통해 서해해상군사분계선을 선포하였다. 즉 정전회담에서부터 주장하였던 황해도와 경기도의 도경계선을 시작으로 하는 해상군사분계선을 선포한 것이었다. 북한이 주장한 서해해상군사분계선은 <그림 2-4>과 같이 황해도와 경기도 경계선 끝단에서 시작하여 강열반도 등산곶과 굴업도의 등거리점을 연결하여 옹도와 서격렬비도의 등거리점을 연장한 한반도와 중국 간의 해상경계선을 잇는 선이라고 1999년 7월 22일자 로동신문에 제시하였다.

북한이 일방적으로 선포하자, 우리 국방부는 정전협정 규정을 왜곡할 뿐만 아니라 상대방에 대한 봉쇄를 금지한 규정에 위배되며 1992년에 채택한 남북불가침부속합의서를 위반하는 것이라고 항의하고 북한의 주장을 인정할 수 없음을 발표하였다. 북한은 우리 국방부의 항의를 받은 후 1999년 주장한 서해해상군사분계선의 문제점을 인식했었는지 2000년 3월 23일에 서해해상군사분계선 후속조치로서 서해 5도 통항질서를 추가 발표하였다. 이 발표의 주요내용은 서해 백령도·대청도·소청도 및 연평도에 출입하는 해상 항로대를 <그림 2-4>과 같이 설정하고 출입 시 북한의 사전 승인을 받으라고 주장을 변경한 것이었다.⁵⁴⁾ 서해 5도로의 통항을 두 곳의 좁은 수로를 통해서만 가능하도록 한 서해 5도 통항질서⁵⁵⁾는 <그림 2-4>에서 보는 바와 같이 북한이 정전협정문을 근거로 한다고 하지만, 양측이 합의하지 않은 것이었다. 북한이 우리나라와 일체의 협의나 협상도 없이 일반 국제법을 구실로 해상군사경계선과 서해 5도 통항질서를 일방적으로 공포하였는데, 북한이 이 시점에 갑자기 국제해양법에 기초한 논리를 들고 나온 것은 유엔해양법협약이 발효하면서 그 동안의 영해 3해리 관행이 12해리로 늘어나고 이에 따라 12해리 영해 내에 백령도 등 서해 5도가 포함되는 상황에 자신감을 얻은 것으로 추정된다.⁵⁶⁾

2000년 3월에 서해 5도 통항질서를 발표하면서 북한은 서해 5도를 3개 구역으로

54) 『로동신문』, 2000. 3. 24, 2면; 『조선중앙연감』 (2001), 530-531쪽.

55) 제성호, 『한반도 안보와 국제법』, 143쪽, 부록 2.

56) 북한이 1968년 12해리 영해를 선포했다는 보도가 있으나(『국민일보』, 1999. 6. 11, 5면), 공식문건은 현재까지 발견되지 않고 있고, 푸에블로호 사건과 관련된 조선중앙연감의 보도는 북한에서 12마일 이내로 영해침범이라고 주장하고 있다. 『조선중앙연감』 (1968), 591쪽.

구분하여 각 구역으로 출입항하는 2개 수로를 지정하여 모든 미군함정, 민간선박 통항은 제1, 2 수로만 이용토록 하고 통항질서를 준수하지 않을 경우에는 무경고 행동을 하겠다고 발표하였다. 당시까지 북한의 입장을 종합해 보면 다음과 같이 요약될 수 있다.⁵⁷⁾ 첫째, 서해 NLL은 유엔군에 의해 일방적으로 설정된 비합법적인 선으로 이를 인정할 수 없다. 둘째, 아무런 법적 근거가 없는 서해 NLL에 대응해 황해도와 경기도의 도계선을 서해해상으로 연장한 선으로 잠정적으로 해상군사분계선을 설정한다. 셋째, 새로운 해상경계선 설정은 미국과 북한 간에 토의될 문제이다. 넷째, 새로운 군사분계선 설정은 우발적 무력충돌을 피하기 위해 필요하지만, 이는 어디까지나 정전협정과 국제법에 입각하여 추진해야 한다는 것이었다.

Ⅲ. 서해 NLL 인근 작전구역 및 상황

1. 작전구역

남북한은 1953년 이후 정전체제가 유지되고 있는 상황이며 우리나라는 NLL 이남에 작전구역(AO: Areas of Operation)을 설정하여 유지하고 있다. 작전구역이란 통상 군부대의 군사작전구역으로서 최고사령관에 의해 설정된다.⁵⁸⁾

작전구역의 적용은 주로 평시에만 유지되며 그 적용대상은 해당부대와 그 예하부대들이다. 우리나라의 합참의장이 설정한 작전구역은 NLL 이남의 우리나라 해역에 선포된 배타적 경제수역의 대부분, 특정금지구역 외곽, 동해 NLL 끝단(약 218해리)까지 포함하고 있다. 우리나라의 작전구역 대부분은 영해를 벗어나고 있는데, 일반적으로 작전구역이 군 내부의 통제를 위한 것으로 대외적인 효력이 없기 때문에 작전구역에 외국의 영해가 포함되지 않는 한 특별한 문제는 되지 않는다.⁵⁹⁾ 그러나 남북한은 현재 정전상태가 유지되고 있는 특수한 상황이며 북한의

57) 제성호, 『한반도 안보와 국제법』, 233쪽.

58) 일반적으로 전쟁구역(War Zone), 작전구역(Operation Zone), 군사구역(Military Area)을 설정하기 위해서는 ① 설정의 목적과 범위가 명확해야 하고, ② 설정방식이 국제법의 원칙상 타당해야 하고, ③ 군사구역 내의 통제내용을 타국이 인식할 수 있도록 명시적으로 선포해야 한다. 정하늘, “한반도 해역의 법적 지위와 해상작전법”, 『STRATEGY 21』 통권 26호, vol. 13 No.2(서울: 한국해양전략연구소, 2010), 22쪽.

59) 상계논문, 20-21쪽.

국가목표가 한반도 공산화라는 변하지 않는 상황에서 해상군사역량(naval forces)으로 인정되는 북한 선박에 대해서는 작전구역에서의 항행을 통제하고 있다. 또한 2004년부터 시행하여 한 동안 운행해 왔던 남북해운합의서도 2008년 남북관계의 냉각에 따라 중단되어 현재는 일체의 북한 함선에 대한 항행이 금지되고 있다.

2. 서해 5도 및 NLL 인근 상황

서해 5도와 NLL 인근에 특정금지구역과 특정해역을 설정하여 운영하고 있는 배경에는 1962년 푸에블로호 납치사건이 발생했으며 1973년부터 남북한의 군사적 충돌이 빈번히 발생하였고, 기상불량이나 불법조업 등으로 어선 피납 및 월경 등이 발생할 가능성이 높은 해역이기 때문이다. 또한 우리군은 군사적으로 북한을 경계하고 대응해야 하는 특정해역 성격 상 군사적인 통제구역이나 통제선 등을 설정하여 운영 중에 있다. 반대로 북한의 입장에서든 마찬가지로 군사적 경계선이나 중국 어선을 통제하기 위한 다양한 방법을 운영하고 있는 것으로 추정할 수 있다. 해마다 꽃게 철에는 수백 여척의 중국 어선들이 서해 NLL을 넘나들며 남북한의 통제를 피해 불법조업을 하고 있어 해양경찰에서는 해군과 협동으로 불법조업을 단속하고 있다. 북한에서도 NLL 이북에서 조업전에 조업허락을 받지 않은 중국 어선들은 단속하고 있는 상황이다.

또한 북한 어선들은 대부분 소형이며 열악한 항해장비를 보유하고 있어 기상이 불량한 경우에는 시계불량과 항로 착오 및 선박 고장 등으로 서해 NLL을 넘어오는 경우가 있다. 이 경우 북한 군함들이 어선들의 조업통제와 때로는 조업통제를 빙자한 서해 NLL 무실화를 목적으로 NLL 이남수역으로 넘어와 긴장을 고조시키는 경우가 발생한다. 북한 함정들이 서해 NLL을 침범하면 서해 접적해역에 경비중이거나 배치 중인 고속정들이 즉각적으로 현장으로 출동하여 대응하므로 긴장이 순식간에 고조되어 간다. 이렇듯 서해 5도와 NLL 인근은 남북한 함정들이 근접하여 경비하고 상호 대치하고 있으므로 동해나 남해에 비해 상대적으로 긴장이 높고 예기치 않은 상황에서 군사적 충돌로 이어질 가능성이 높은 해역이다.

제2절 서해 NLL의 역할 및 가치

I. 지정학적 역할 및 가치

서해 5도는 지리적으로 장산곶에서 시작하여 웅진반도까지 서고남저(西高南低)의 형태를 보이고 있으며 주변 수심은 낮고 황해난류가 유입하는 곳이다. 서해 NLL은 백령도와 장산곶 사이를 지나고 웅진반도와 대청도·소청도 사이의 바다 한가운데를 지나 남쪽으로, 또 동쪽으로 이어지면서 연평도와 해주만 사이를 지난다. 서해 5도는 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도를 말하며 행정구역은 1995년에 인천광역시 옹진군으로 편입되었다. 인구는 백령도가 5,000여명, 대청도, 소청도가 1,500여명, 연평도가 1,800여명, 우도는 무인도이며⁶⁰⁾ 지정학적 역할 및 가치는 다음과 같다.

1. 해양군사분계선으로서의 역할

서해 NLL은 지정학적으로 해양에서 군사분계선의 역할을 한다. 지상에서의 군사분계선은 비무장지대라는 완충지대를 중심으로 철책선에 의해 분리되고 있다. 이러한 지상과는 달리 해상에서는 지리적 특성상 지상과 같은 완충지대가 없이 NLL에 의해 양측을 분리하여 군사분계선의 역할을 한다.

NLL은 정전협정 상 원칙에 기초하여 설정하고 관습법으로 확립된 해양의 군사분계선이다. 또한 이러한 해양군사분계선은 1992년에 효력을 발생한 남북기본합의서에서 명문으로 규정하였다. 가끔 일부학자들은 NLL이 무엇보다도 군사분계선이라는 사실을 망각하고 연평도에서 소청도까지 구간이 24해리를 초과하는 것을 염두에 두고 연평도에서 12해리, 소청도에서 12해리를 넘는 구간에 위치한 수역의 법적 성격을 별도로 규정해야 한다고 주장하기도 한다. 즉 일반 정상적인 관계를 갖는 국가 간의 수역이라면 영해, 접속수역을 넘어서는 수역에서는 통행의 자유를 보장해야 하지 않는가 하는 인식에 따른 주장이다. 그러나 남북한이 정전협정상의

⁶⁰⁾ 김성만, 『천안함과 연평도』, 12-13쪽: 해군본부, 『NLL, 우리가 피로써 지켜낸 해상경계선』 (국군인쇄창, 2011), 107쪽.

무력충돌의 재발을 방지하는 규정을 이행하기 위하여 해양군사분계선을 유지하고 통행을 제한하는 것은 육지에서나 바다에서나 당연한 일이다.

따라서 남북한 간의 해양군사분계선도 국가 간에 인정되는 해양경계선과는 다른 특수성이 있다. 그러나 남북한이 국제사회에서 현재 국제법 주체로서 각각 활동하기 때문에 남북한 간에는 국가 간의 해양군사분계선에 준하여 다를 수밖에 없다는 것이 현실이다.⁶¹⁾

2. 서해 해양관할수역 확보

서해는 세계적으로 배타적 경제수역 경계획정이 되지 않은 3곳 중 한 곳이다. 서해는 우리나라와 중국 간의 거리가 400해리 이내여서 EEZ에 대한 양국의 견해차가 발생하여 논란이 되고 있다. 우리나라의 서해해상 EEZ 내에서 중국 어선의 불법조업에 관한 문제와 이어도 문제도 결국 불명확한 EEZ 경계획정에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 또한 북한도 자국의 국가이익에 유리한 해양경계선을 주장하며 서해해상에서 EEZ에 대한 권리를 주장하고 있어 우리나라, 북한, 중국 간 EEZ 문제의 해결은 쉽지 않을 것으로 보인다. 이와 같이 오늘날의 바다는 육지와 같이 영토 개념이 적용되게 되었다.⁶²⁾ 서해 NLL을 지키는 일은 NLL 이남의 해양관할수역을 확보하는 일인 것이다.

II. 경제적 역할 및 가치

서해는 풍부한 수산물과 다양한 해양자원을 갖고 있는 자원의 보고이며 해외로 드나드는 출입구인 인천국제공항과 인천국제항으로 통하는 항로가 위치하고 있다. 따라서 우리나라의 서해에 위치한 NLL은 우리 어민들의 어로활동을 보호해 주는 안전막이며, 인천공항과 인천항으로 출입하는 항공기와 선박들의 자유로운 통항을 보장하는 보호막이 되고 있다. 즉 서해 NLL은 수도권 서측방 해안지대를 발전시키고 경기만 일대의 넓은 해역을 경제적 목적으로 활용할 수 있는 기회를 제공하여 주고 있으며 경제적 역할과 가치는 다음과 같다.

61) 전동진, “북방한계선(NLL) 논의의 전개와 향후 대응”, 『NLL 문제의 실제적 해부』, 57쪽.

62) 김강녕, “NLL문제와 군사안보”, 상계서, 131쪽.

1. 해저자원과 어업자원 확보

첫째, 해저자원의 확보이다. 서해는 광물자원의 전시장이라 할 만큼 여러 종류의 광물자원이 분포되어 있는 것으로 알려져 있으며, 석유와 천연가스의 잠재 가능성은 약 20억 배럴로 추정되고, 조력 발전 부존량은 약 660만kw 정도로 계상된다.⁶³⁾ 서해 NLL 일대는 광구면적이 큰 편이며 시추는 한 곳만 실시된 석유부존 가능성이 높은 지역이나 남북한 간의 약 1/2씩 점유하고 있으며 대륙붕의 문제를 제기한다면 중국까지도 관심의 초점이 되고 있어서 석유, 천연가스 등을 부존하고 있는 이 해역은 국제 경제적인 이해관계가 상충된다고 할 것이다.⁶⁴⁾ 이밖에 NLL 인근 해역은 발달된 해저대륙붕과 연결되어 있어 막대한 해저 광물자원이 부존되어 있고 천해의 대륙붕을 가지고 있어 가치가 매우 높다.

둘째, 어업자원의 확보이다. 제1연평해전의 원인 중 하나가 꽃게이었다고 할 정도로 서해 NLL일대는 꽃게와 각종 어류의 중요한 어장이 발달되어 있다. 각종 어업자원이 풍부하고 그 가치가 높아 중국어선에 의한 불법조업이 문제시되고 있는 해역이기도 하다. 서해의 NLL 인근의 어장은 수심이 얕고 조류가 빨라 바닷물이 항상 혼탁하기 때문에 플랑크톤이 동해의 1/2정도이나, 하천에서 유입되는 영양염류가 풍부하고 대륙붕과 크고 작은 섬들이 많아 어류의 산란장으로 양호한 입지를 갖추고 있다. 특히 봄에 수온이 올라가면서 조기, 갈치, 가자미, 병어, 가오리, 넙치, 민어 등 회유어족이 제주해협을 타고 북상하며, 겨울에는 한랭한 북서계절풍의 영향을 받아 수온이 매우 낮아지기 때문에 난류성 어족이 남하한다.⁶⁵⁾

연평도 인근의 서해 NLL 해역은 과거 조기잡이 어장이었고, 최근에는 꽃게잡이의 중심지가 되었다. 연평도 일대에는 해마다 4-6월과 9-11월 사이에는 꽃게철로 인근 어민들의 수입의 상당부분을 차지하고 있다. 또한 북한 어선이 간헐적으로 서해 NLL을 월선하기도 하고, 중국 어선들은 불법임에도 불구하고 대규모로 서해 NLL을 넘나들면서 꽃게와 고기잡이를 하고자 하는 천해의 어장이다. 따라서 북한

63) 합동참모본부, 『북한의 서해 5도 및 NLL 위협에 대한 전략적 대응방향』, 2011, 20-21쪽.

64) 김현기, 전계논문, 34쪽.

65) 한국 브리태니커 홈페이지(www.britannica.co.kr/)(2013.6.11 검색)

의 주장대로 서해 NLL을 폐기하고 북한이 1999년에 주장한 서해해상군사분계선을 인정한다면, 약 8,000km²의 배타적 경제수역을 상실하게 되고 연 평균 1,300억 원에 달하는 2만 5천 톤 규모의 수산자원이 손실될 것으로 추산된다.⁶⁶⁾

2. 해양관광자원 및 해양수송로 확보

첫째, 해양관광자원의 확보이다. 서해 5도에서는 천혜의 자연환경을 가진 관광명소가 많다. 특히 백령도는 두무진과 같은 천연의 기암괴석이 갖가지 형태로 솟아 있어 빼어난 자연경관을 보이고 있다. 또한 비행기의 이착륙이 가능한 백사장인 사곶해안과 콩알크기의 자갈들로 이루어진 콩돌해안 등 섬 전체가 관광지라 해도 과언이 아니다. 그리고 백령도는 한국에서 유일하게 물개와 바다표범의 서식지이며 확인할 수 없을 만큼 오랜 역사를 가지고 있는 석기시대의 패총, 토기 등이 발견된 유적지가 있어 해양관광자원으로 활용도가 높다고 하겠다.

둘째, 해양교통로(SLOC: Sea Line Of Communications)의 확보이다. 현대사회의 대다수 국가들은 단일국가가 모든 종류의 자원과 재화를 보유하고 있지 못하기 때문에 타국과의 무역을 통한 경제활동으로 국가의 생존과 번영을 추구하고 있다. 특히 우리나라는 삼면이 바다이나 북쪽이 막혀있는 섬나라의 형상으로 국가이익의 극대화를 위해서는 해양을 통한 무역이 필수적이다. 우리나라의 수출입 물동량의 99.7%가 해상운송을 통해 이루어지고 있으며 해양교통로가 차단될 경우 경제 및 안보적 측면에서 큰 위험에 처하게 될 것이며, 에너지, 석유화학, 제철, 제조 및 건설 등과 같은 국가산업 및 경제활동이 대부분 마비될 것이다.

해상교통로 측면에서 볼 때, 우리나라 물동량의 25% 이상이 서울의 관문인 인천항을 통해 수송되고 있고 점차로 증가하고 있는 중국 시장과의 교역성을 고려할 때, 서해 5도 지역의 해상교통로 안전망은 국가 경제의 중요한 요소가 되고 있다.⁶⁷⁾ 서해안은 우리나라와 최대무역국인 중국과의 무역에 있어 최단거리라는 점에서 최적의 SLOC이며 중국은 현재 최대교역국임과 동시에 최대무역수지 흑자국가이다. 서해 NLL 인근해역은 최적의 SLOC이며 인천항, 평택항 등 서해안 핵심

66) 해군본부, 『NLL, 우리가 피로써 지켜낸 해상경계선』, 111-112쪽.

67) 양태진, 전계서, 60쪽.

항만에 대한 안전한 항로를 보장해 준다. 또한 중국의 경제발전에 따라 서해안 개발과 서해 안전항로의 중요성이 증대되고 있어 경기만 일대를 고려해 볼 때 서해 NLL의 중요성은 더욱 부각된다고 할 것이다.

3. 인천공항·인천항의 관문

우리나라의 관문인 인천국제공항과 인천항은 서해 NLL에 인접해 있다. 우리나라의 비행정보구역의 북쪽 경계선은 NLL과 군사분계선을 기준으로 설정되어 있다. 동남아, 중국, 유럽과 인천국제공항으로 연결되는 민간항공기의 국제항공로도 NLL을 기준으로 한 이남 공역에 설정되어 있다. 또한 인천항에 출입하는 민간상선, 어선, 여객선의 항로도 NLL 기준으로 이남해역에 설정되어 있다.⁶⁸⁾

이처럼 서해 NLL은 인천국제공항과 인천항으로 드나드는 민간 항공기와 선박들에게 안전하고 자유로운 통항을 보장하는 관문의 역할을 하고 있다. 만약 서해 NLL을 포기하고 북한이 주장하는 서해해상군사분계선을 수용할 경우 서북 해역과 공역의 안전이 위협받게 되고 민간 항공기와 선박의 항로를 재설정해야 할 것이다. 이러한 상황이 초래된다면 새로운 항로로 우회해야 하는데 이 경우에 소요되는 추가 유류비가 연간 127억여 원에 달할 것으로 추정된다.⁶⁹⁾ 향후 민간 항공기 및 선박의 운항횟수 증가 및 유류비 상승으로 인한 비용은 더욱 증가가 가능할 것이다. 그러므로 인천공항이 동북아의 허브공항으로 역할을 하기 위해서도 남북한 간의 적대상황이 완전해소되기 전까지는 서해 NLL 이남은 우리나라의 관할해역으로 남아 있어야 한다.

Ⅲ. 군사적 역할 및 가치

서해 5도는 북한 해안으로부터 가까운 거리에 위치하면서 군사적으로 매우 중요한 역할을 하고 있다. 서해 5도는 우리나라의 안보를 위해서는 수도권 서측방어에 없어서는 안 될 핵심 전초기지이며, 평시에도 북한에 대한 많은 군사정보를 획득하는 데 도움이 되고 있다. 그래서 북한은 서해 5도의 전력으로부터 육지를 방어

68) 이상철, 전계서, 354쪽.

69) 상계서, 111-112쪽.

하고 필요시 무력으로 점령하기 위하여 주변의 육지와 도서에 많은 전력을 배치하고 있다. 전쟁이 발발할 경우에는 서해 5도에서 발진하여 북한의 남포항과 평양을 위협할 수 있는 제2의 인천상륙작전과 같은 성공적인 전쟁을 수행할 수 있는 군사적 역할과 가치가 매우 크며 자세한 내용은 다음과 같다.

1. 북한군 견제기지 및 조기경보기지

첫째, 서북도서를 통해 북한군을 고착시키고 견제토록 하여 북한군의 전투력을 분산시킨다. 즉, 북한군이 우리군의 상륙작전에 대비하기 위해 해안, 특히 서해안에 전력을 집중한다는 의미이다. 북한은 6.25전쟁의 패인을 분석하면서, 인천상륙작전으로 인해 전방과 후방의 연계가 차단되어 전선이 와해되었다는 것을 주목하였다. 북한군 해안방어 전술⁷⁰⁾에 의하면, 북한군은 ‘한반도의 자연지리적 조건상 한·미 연합군이 해안으로 상륙할 가능성이 높음’을 지적하면서, 이에 대한 대비책으로 해안방어 전력을 지속적으로 보강하여 왔다. 1970년대 후반부터 평양 서해안 방어진지에 자주포를 증강 배치하였고 지대함미사일의 배치를 시작한 이래, 1994년 이후에는 후방군단 지역 교도사단 예하에 107밀리 방사포 연대를 추가적으로 편성, 배치하는 등 전 해안지역을 해안포 및 대공포 화망으로 구성해 놓고 있다. 또한 1999년 이후부터 최근까지 북한군은 ‘해안지역 방어에 대하여’라는 방침에 의거 후방지역 부대들을 재배치 및 신설하고 있다.⁷¹⁾

이와 같이 북한군 전략·전술상에서 나타난 바와 같이, 백령도와 연평도에 주둔 중인 해병대의 존재 자체만으로도 북한군은 서해를 통한 상륙작전의 가능성에 대비하기 위해 해병대의 몇 배에 달하는 전력을 대상륙방어작전에 투입하고 있다.⁷²⁾ 이렇게 북한군이 해안방어를 위해 투입하는 전력은 지상군사분계선에 집중될 수 있는 전투력의 분산을 강요하고 있는 것이다.

70) 정보사령부, 『북한군 해안방어』 (북한군 교리 22-9-2-1), 2004, 15-38쪽.

71) 이규호, “서북도서의 전략적 가치에 관한 연구”, 『해양전략』, 제155호(2012), 92-93쪽.

72) 한국국방연구원, “한국 국방선진화 방향”, 『제38회 KIDA 국방포럼(세미나시리즈 11-46)』, 2011. 12. 31-32쪽. 이상우 박사 : “당시에는 해병대에 사단 하나와 여단 하나 밖에 없어서 김포와 포항에 주기적으로 교체 주둔했는데, 사단이 포항에 주둔하게 되면 북한군 8개 사단이 동해안으로 이동했습니다. 사단이 다시 김포로 오면 북한군 8개 사단이 고스란히 서해안으로 옮깁니다. 우리 해병이 어디에 상륙할지 모르니까요.”

둘째, 서해 5개 도서는 북한육지 연안에 인접하여 일정한 감시거리 내의 지상, 해상, 공중의 모든 군사행동을 감시하고 정확한 정보를 수집할 수 있으며, 북한의 도발에 대한 조기경보를 제공하여 주는 전초기지의 역할을 할 수 있다.⁷³⁾ 특히 백령도는 장산곶에서 약 9해리(17km) 떨어져 있으며, 연평도는 해주항의 입구에 위치하고 있는 등 지리적으로 북한군 서남해안의 군사시설과 북한군의 군사활동을 감시하기에 유리한 지점에 위치하여 조기에 북한군의 도발을 감지하여 조기경보가 가능하다. 그러므로 서해 NLL이 무실화 되면, 북한 해군함정이 한강 하류를 초계하는 것이 가능해지고 북한의 특수부대의 투입이 쉬워질 것이다.

또한 서해 5도는 서해해상 인접국에 대한 감시 및 조기경보가 가능하여 장거리 무기체계를 이용하여 주변국에 대응이 가능한 전략도서이다. 서해 5도와 NLL은 북한의 해주만·강령만·대동만을 봉쇄할 수 있고 북한군으로부터 수도권의 안전을 보장하는 데 있어 전략적 거점이 되고 있다는 점이다. 따라서 북한 해·공군의 해상 작전활동을 제한하거나 억제하는 효과와 최전선에 대한 정보를 획득할 수 있는 전략적 중요한 기지가 되고 있다.⁷⁴⁾ 또한 북한의 군사공격 개시선과 수도권과의 거리를 이격시킴으로써 북한의 기습공격 가능성을 제거시켜 준다. 북한은 서해 해군 기지인 해주와 옹진반도 일대로부터 김포, 강화도, 인천 등 수도권 측방에 2-3시간 이내에 기습적인 상륙작전을 감행할 수 있는 능력을 보유하고 있으나 서해 5도와 서해 NLL이 이들에 대한 감시 및 조기경보 역할을 하고 있다.

우리군은 서해 NLL 방위를 위한 대비태세를 통해 북한군이 서해 NLL을 침범하여 기습 공격할 경우, 서해 NLL 근해에 전개하고 있는 함정과 서해 5개 도서의 전력 그리고 항공 전력을 통해 효과적으로 대응할 수 있는 시간과 여유 공간을 확보할 수 있게 된다. 그러므로 북한의 도발 움직임에 대한 조기 경보를 통해 효율적으로 대응할 수 있는 것이다.

2. 수도권 전진기지 및 북한군 해상봉쇄

첫째, 서해 NLL과 5개 도서는 우리나라 인구의 50% 정도인 거주인구 2천만을

73) 김현기, 전계논문, 33쪽.

74) 양태진, 전계서, 59쪽.

상회하는 수도권 방위를 위한 전진기지 역할을 하고 있다. 북한의 군사전략은 속전속결전략이다. 이는 짧은 시간 내에 승리를 쟁취하자는 것으로 북한은 미국 증원병력 도착 이전에 한반도에서 전쟁을 종결지으려 한다. 북한의 군사전략을 볼 때, 북한 서해안 기지들로부터 단시간 내에 김포, 강화도, 인천 등 수도권과 경기도 일대에 기습적으로 상륙할 가능성이 높다. 서해 5개 도서는 서해 NLL의 실효적 지배를 통하여 북한 함정의 남하를 저지하고, 수도권 서측방에 대한 북한의 고속침투를 차단함으로써 우리나라의 핵심구역을 보호하고 있다. 서해 NLL이 무효화되면 서해 5개 도서가 무력화 되어 수도권 서측방에 대한 북한 특수부대의 침투 기지로 활용될 수 있다. 이는 우리나라의 정치, 경제, 군사, 문화의 중심지인 수도권이 북한군의 직접적인 위협에 노출되는 결과를 초래하게 된다.

둘째, 서해 5개 도서는 공세적 전진기지 또는 발진기지이다. 북한군의 기습으로 전면전이 벌어질 경우 서북도서, 특히 백령도서군은 북한군의 심장부인 평양의 관문인 남포항이나 그 인근해안에 대한 상륙작전 등 전략적 타격을 가할 수 있는 전진 발진기지의 역할을 할 수 있다.⁷⁵⁾ 이와 같은 이유로 인해서 서해 5개 도서의 존재만으로 평상시에는 북한군의 전쟁지도부의 심리적 불안감을 야기하고, 전쟁시에는 물리적 압박을 가할 수 있다. 또한 북한의 군수물자를 생산하는 무기공장, 중화학공업시설과 같은 중요산업시설의 대부분이 해안으로부터 근거리에 위치하고 있어 이들 시설의 파괴 또는 무력화가 가능하다.⁷⁶⁾ 즉 평양의 전쟁지도부와 서해의 주요 군사시설 및 산업시설을 공격하여 전쟁지속능력에 타격을 입혀 전쟁의지를 약화시킬 수 있다. 특히 상륙작전은 북한의 병참선을 차단하고 후속작전을 통해 공세로의 전환을 가능하게 한다.

평상시 서해 NLL 사수를 위한 각종 훈련과 실제기동을 통해서 전담기지, 해군 함정 등 해군 단독작전, 타군과 합동작전을 위한 훈련장인 동시에 수도권 방어를 위한 전진방어선 역할을 한다. 유사시에는 웅진반도에 대한 상륙작전 그리고 북한의 전선을 차단할 수 있는 전략적 요충지이다. 특히, 백령도에 해병대를 배치하는 것은 북한군의 병력을 분산시키고 고착시키는 효과가 있다. 서해 5도는 북한 해안

75) 합동참모본부, 『북한의 서해 5도 및 NLL 위협에 대한 전략적 대응방향』, 2011, 20쪽.

76) 합동참모본부, 『합동상륙교범(합동교범 3-2)』, 1-3쪽.

으로부터 10-14km의 지근거리에 위치해 있는 북한군의 코앞에 있는 최 일선이다. 이 섬들은 우리나라 안보를 위해 중요한 역할을 하는 군사전략도서인 것이다.

셋째, 서해 NLL과 5개 도서는 북한군을 해상에서 봉쇄하고 차단하는 역할을 한다. 연평도서군과 백령도서군을 연결하여 설정된 서해 NLL은 북한 서해함대의 활동무대를 압박하고 효과적인 해상활동을 제한하여 서해를 통해 우리 후방에 기습상륙을 시도하리라고 예상되는 북한 특수부대의 공격기지 발진을 거부하고 있다.⁷⁷⁾ 즉, 연안반도, 해주만, 웅진반도, 대동만을 둘러싸는 약 200km에 이르는 자연장애물을 형성하여 북한 해군기지들에 대한 포위의 형세를 하고 있어 북한 서해함대의 작전을 제한시키고 있다.

북한군은 2012년 초 황해도 고암포에 70여 척의 공기부양정을 수용할 수 있는 해군기지를 건설한 것으로 알려졌다.⁷⁸⁾ 공기부양정은 고속이며 척당 40-50명 규모가 탑승 가능하므로 70여척이 동시에 공격해 올 경우 약 4,000여명의 특수부대 요원들이 30-40분 만에 서해 5도에 대한 기습상륙이 가능한 것이다.⁷⁹⁾ 서해 5도를 무력화하여 봉쇄선을 뚫고 수도권 서측을 공격해 온다면 대응하기도 어렵고 전쟁의 주도권을 북한에 빼앗기게 된다.

따라서 우리나라에 있어서 서해 5도와 NLL은 북한으로부터 서울 및 경기도 등 수도권 서측을 방어하고 완충장치를 해주며 보호하는 역할을 하는 반면, 북한에게는 핵심지역인 남포항 및 평양에 칼을 겨누는 것 같은 군사안보적으로 사활적인 역할을 할 수 있는 군사적 요충지의 역할을 하는 것이다.

77) 진규상, 『서북도서군 효율적 방어를 위한 합동성 강화방안』, 국방대학교 합동참모대학 연구논문, 2008, 3-4쪽.

78) 『연합뉴스』, 2012. 2. 9일자; 『국민일보』, 2012. 11. 16일자.

79) 이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』, 349쪽.

제3절 서해 NLL에 관한 관련국의 입장

I. 우리나라의 입장

1. 서해 NLL에 관한 기본입장

우리나라의 기본입장은 법적으로나 현실적으로나 남북한의 유일하고 실질적인 해상경계선이라는 것으로 세부적으로는 다음과 같다. 첫째, 서해 NLL은 국제법적 원칙에 부합된 합법적인 해상경계선이다. 1953년 8월 30일 유엔군사령관이 정전협정의 안정적 관리를 위해 서해 NLL을 설정할 당시 국제적 관행이었던 3해리 영해를 기준으로 한 등거리 원칙과 서해 5도에 대한 유엔군사령관의 군사통제권을 보장하기 위한 군사상황을 적용하였다. 둘째, 서해 NLL은 북한이 묵시적으로 인정·준수해온 묵인의 원칙에 따라 남북한 간의 실질적인 해상경계선으로 확립되었다. 서해 NLL은 지난 60여 년 동안 남한과 북한 사이에서 지켜져 온 유일하고 실질적인 해상경계선인 것이다. 셋째, 서해 NLL 이남해역은 우리나라가 실효적으로 지배해온 관할수역이다. 1992년 남북당국 간에 채택·발효된 남북기본합의서와 불가침부속합의서에서 해상불가침구역에 대해 “쌍방이 지금까지 관할해 온 구역”이라고 합의한 것은 서해 NLL을 기준으로 한 것이다. 넷째, 우리군은 유엔군사령관에 의해 설정된 서해 NLL을 1953년부터 지금까지 온갖 희생을 감내하고 지켜왔으며, 앞으로도 지켜 나갈 것이다. 다섯째, 새로운 해상경계선 문제는 한반도 평화체제가 진전되는 단계에서 남북기본합의서와 불가침부속합의서에 합의한 대로 남북군사공동위를 통해 군사적 신뢰구축조치 등 군사분야 합의사항과 함께 논의할 수 있다. 그러므로 새로운 해상 불가침경계선을 설정할 때까지 서해 NLL은 존중 및 준수되어야 한다는 것이다.⁸⁰⁾

간략히 정리하면, 서해 NLL은 합법적이고 실질적인 해상경계선이므로 앞으로도 계속 지켜나갈 것이며, 새로운 해상경계선은 한반도 평화체제가 진전되는 단계에서 군사적 신뢰구축조치와 함께 논의할 수 있다는 것이다.

80) 국방부 정책기획관실, 『북방한계선에 관한 우리의 입장』, 53쪽; 이상철, 『한반도 정전체제』 (서울: 한국 국방연구원, 2012), 152쪽.

2. 서해 NLL은 군사력이 대치하는 경계선

서해 5도 저조선으로부터 12해리의 영해를 확정할 경우, 서해 NLL 남방수역에 24해리를 초과하는 해역이 출현하게 되고, 또한 백령도-대청도-소청도-연평도를 잇는 직선기선을 그을 경우 인근 국가들의 항의를 초래할 수도 있어 현재의 군사적 통제 상황을 저해하는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 서해에서 제3국에 대하여서는 서해 저조선을 기준으로 한 우리나라의 배타적 경제수역임을 주장하여 유엔해양법협약상의 경제적인 의미의 주권적 권리를 주장하여 사실상 영해라는 입장을 고수하는 것이 타당하다. 한편, 영해는 국가의 배타적 관할권인 주권이 미치는 수역이지만, 해상 관할수역이란 남북한의 군사적 대치라는 상황 하에서 정전협정 체결 시 설정된 한반도의 특수한 현상으로 상호 불가침의 수역이며, 서해 NLL은 쌍방의 군사력이 대치하는 경계선이다.

또한 남북기본합의서에 부속된 『남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서』 제10조에 따르면 “남과 북의 해상불가침경계선은 앞으로 계속 협의한다.”라고 규정하고 있다.⁸¹⁾ 그러므로 해상불가침경계선에 대한 당사자는 미국과 북한이 아닌 우리나라와 북한임이 분명하다. 우리나라가 북한과 영해경계 획정을 교섭한다고 해서 그것이 북한을 국가로 인정하는 것은 아니며, 해양경계획정 합의서는 남북기본합의서의 부속서 형태로 처리하면 될 것이다.

즉, 서해 NLL은 군사적인 것이고, 한반도의 특수상황에서 군사적인 한계선은 유엔해양법협약에 우선하며, 따라서 일반적 국제법적인 해양경계선에도 우선한 것이다. 영해에 관해서 남북한 간에 별도의 합의가 없는 한 현재의 서해 NLL은 남북한 간 실질적인 해상군사분계선으로 유효하게 기능하고 있다. 따라서 우리나라의 입장은 서해 NLL이 해상군사분계선이며, 북한이 도발할 경우에는 단호히 대응하겠다는 것이다.

II. 북한의 입장

서해 NLL의 현상타파를 시도하는 북한은 특히 2000년대에 들어 서해 NLL이 무

81) 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』 (서울: 박영사, 2004), 540쪽.

효이며, 유엔해양법협약 등을 거론하며 새로운 해양경계선을 확정하자는 주장을 더욱 노골화하기 시작하였는데 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1. 북한의 경비계선 존재 및 평화수역 설정 주장

북한 주장은 서해 무력충돌의 근원을 해결하기 위해서는 새로운 해상경계선 설정이 필요하며, 새로운 해상경계선은 쌍방이 주장해 온 북방한계선과 해상경비계선을 함께 포기하고, 우리나라의 경기도와 북한의 황해도 영해 기산선으로부터 12해리 영해선을 긋되, 그 밖의 수역은 중간선의 원칙에 따라 반분하는 선으로 설정하자는 것이었다. 북한은 주장을 조금씩 변경하였다.

2006년 남북공동어로구역을 협의하였던 남북장성급군사회담에서 ‘해상경비계선’이라는 것을 처음으로 언급하였다. 북한은 서해해상분계선 문제는 철저히 정전협정에 기초하여 해결되어야 한다고 일방적으로 주장하였는데 북한이 주장한 해상경비계선은 <그림 2-5>과 같이 추정된다.



<그림 2-5> 북방한계선과 북한 주장 해상경계선⁸²⁾

2007년 10월 제2차 남북정상회담에서 합의한 ‘서해평화협력특별지대’와 관련된 문제를 협의하기 위해 11월 제2차 남북국방장관회담과 12월 제7차 남북장성급군사

⁸²⁾ 중앙일보, 2006. 5. 18일자, 2006. 7. 10일자.

회담이 개최되었다. 이 회담에서 북한은 쌍방이 각각 서해 NLL과 해상경비계선을 함께 인정하고, 그 사이의 중간수역을 평화수역으로 설정하자고 주장하였다.

2. 북한의 해상경비계선만 존재 주장

북한은 북한이 주장하는 ‘해상경비계선’ 이북에 대한 우리의 월선이나 사격을 무력도발의 명분으로 삼고 있다. 2010년 9월 30일 제38차 남북군사실무회담에서는 북한은 우리나라 해군함정들이 서해해상경비계선을 침범하고 있다고 비난하였다. 또한 2010년 11월 23일 연평부대가 서해 NLL 이남 해상사격구역에 정상적으로 포격을 한 것을 북한은 해상경비계선 이북의 북한 영해에 사격하였다고 주장하면서 연평도에 민간 주거지를 포함하여 무차별 포격도발을 하였다.

북한은 11월 24일 외무성 대변인 담화에서 “적들은 우리를 자극하지 않기 위해 연평도 남쪽방향으로 포사격을 했다고 하지만 어느 방향으로 쏘든 우리 측 영해 안에 포탄이 떨어지게 되어 있다.”고 주장하였다. 11월 25일에는 유엔사의 장성급 회담 제의를 거부하는 전화통지문을 통해 “서해가 분쟁수역으로 된 것은 미국이 우리 영해에 제멋대로 그은 서해 NLL 때문이며, 우리나라가 또 군사적 도발을 하면 주저 없이 2차, 3차로 보복타격을 가할 것”이라고 협박하였다.⁸³⁾ 또한 “앞으로 우리 혁명무력은 남측이 우리 영해를 0.001mm라도 침범한다면 주저하지 않고 무자비한 군사적 대응타격을 계속 가하게 될 것이다. 조선 서해에는 오직 우리가 설정한 해상군사분계선만이 존재할 것이다.”라고 주장하였다.⁸⁴⁾

즉 <그림 2-5>의 북한이 주장하는 해상경계선 이북을 북한의 영해라고 주장하면서 서해 NLL 이남을 무력도발하기 위한 명분 축적용으로 판단된다.

Ⅲ. 유엔사와 미국의 입장

1. 유엔사의 입장

NLL은 1953년 8월 30일 유엔사령관에 의해 설정되었기 때문에 유엔사의 입장은

83) 이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』, 148쪽.

84) 상계서, 278쪽.

중요하다. 정전협정의 규정을 준수·집행할 책임과 권한을 가진 유엔사는 법적으로 NLL이 정전협정과는 직접적인 관련이 없다는 입장을 견지하고 있다.

유엔사는 북한 함정이 서해 5개 도서군의 3해리 수역 이내로 들어오는 경우 정전협정의 위반행위로 규정하고 있다. 즉 정전협정 제15항에 규정한 ‘유엔군 측의 연해 또는 인접해면’(in UNC side’s coastal waters/contiguous waters)을 침입하는 것이다. 그렇지만 북한 함정이 단순히 NLL을 넘어 오는 경우 또는 남북 간에 발생한 충돌사건의 위치가 서해 5개 도서의 3해리 밖에 있을 경우 유엔사는 공해상(in the international waters)이므로 정전협정과는 무관하다는 입장을 취해 왔다.⁸⁵⁾ 이러한 입장에 따라 유엔군 측은 1953년 7월 28일 군사정전위원회 제1차 회의로부터 1991년 2월 13일 마지막으로 개최된 제459차 회의까지 NLL에 대한 침범이나 위반문제를 제기한 적이 없었다.⁸⁶⁾ 다만, 북한 함정이 NLL을 침범하여 우리나라 함정이나 민간선박에 대해 무력공격을 가하거나 나포하는 등 적대행위를 할 경우 유엔사는 당연히 정전협정 위반행위로 규정하였다. 따라서 이를 군사정전위 회의에서 비난·항의하고 책임자 처벌 및 재발방지를 요구하였다. 이러한 NLL에 대한 유엔사의 입장은 1989년 6월 3일 유엔군사령관(Louis Menetrey)이 우리나라 국방부장관(이상훈)에게 보낸 서한에 잘 나타나 있다.⁸⁷⁾

이처럼 법적인 측면에서는 NLL이 정전협정과 무관하다는 유엔사측의 입장은 정전협정의 어느 조항에도 해상의 군사분계선에 대한 합의가 없다는 인식에서 나온 것으로 보인다. 따라서 유엔사는 NLL이 정전협정과 관련되는 문제이므로 미국과 북한 간에 새로운 해상군사분계선을 설정해야 한다는 북한군 측의 주장을 일축해 왔다. 또한 새로운 해상경계선의 설정문제는 1992년 남북고위급회담에서 채택·발효된 남북기본합의서와 불가침부속합의서에 합의한 대로 남과 북이 협의해야 한다는

85) 상계서, 360쪽.

86) 이문향, 전계서, 91쪽.

87) 국방부 국방정보본부, 『군사정전위원회편람』(서울: 국방부, 1993), 425쪽: 당시 유엔군사령관의 서한에서 “정전협정에는 유엔사가 북한 측 선박들이 단순히 NLL을 월선한데 대해 항의할 권한이 없습니다. 그러나 북한 측 함정이 서해 도서 해상 3해리 이내에 들어오거나, 우리나라 선박에 대해 발포하고 이를 격침시키거나 나포하려는 등 명백한 도발행위를 자행할 때에 유엔사는 북한 측에 항의전문을 발송하거나 군사정전위 본회의를 소집하여 북한 측의 행위를 항의·비난할 수 있습니다.”라는 입장을 표명하였다.

입장을 견지하고 있다.

그러나 유엔사는 현실적으로 NLL이 남북한 간의 실질적인 해상경계선으로 작용해 오고 있다는 것을 인정하고 있다. 유엔사는 1999년 제1차 연평해전 발발 직전 6월 11일 보도 자료를 통해 “NLL은 46년 동안 북한군과 남한군 사이의 군사적 긴장을 방지하는 효과적인 수단으로 기여해 왔고, 군사력을 분리하는데 기여해 온 실질적인 경계선으로 사용되어 왔다.”고 발표하였다.⁸⁸⁾ 그리고 1999년 6월 15일 연평해전 발생 당시 개최되고 있던 유엔사와 북한군 간의 장성급회담에서 유엔사측 대표는 “NLL은 실질적인 해상분계선이며 지난 40여 년간 쌍방이 인정하고 지켜온 엄연한 해상경계선으로서 협상의 대상이 아니다. 그리고 새로운 해상불가침 경계선은 남북한 간 군사공동위원회에서 협의해야 하며, 그때까지는 현 NLL이 준수되어야 한다.”는 입장을 분명히 밝혔다.

그 밖의 6.25전쟁에 참전한 15개국이나 다른 국가들이 NLL 체제에 대하여 공식적인 문제제기를 한 사례는 확인되지 않지만, 다수의 국가들은 NLL을 남북한 간 경계선으로 인식하고 있는 태도를 취하고 있는 것으로 보인다.⁸⁹⁾

2. 미국의 입장

미국은 정전협정 체결 시 우리나라와 유엔군 측 16개국을 대표하여 정전협정에 서명하였으므로 미국의 입장은 중요하다. 미국 국방부는 미군 장성을 유엔군사령관으로 임명하고 유엔군사령부에 대해 정책·전략적 지침을 하달하고 있다. 유엔사는 유엔안전보장이사회의 1950년 7월 7일자 결의 제84호(S1588) 및 1950년 7월 31일자 결의 제85호(S1657)에 따라 유엔사의 활동과 주요 정전협정 위반사건 조사결과 등을 안보리에 보고하였다.⁹⁰⁾

88) 국방부, 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』, 32-33쪽: 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.

89) 가령, Hans-Joachim Schmidt, 『Peace on the Korean Peninsula; What Can the EU Contribute to the Six-Party Talks?』, Peace Research Institute Frankfurt, PRIF Reports No. 75 (2006), at footnote 52 참조.

90) 유엔안보리 결의 제84호 제6조에는 “미국이 안전보장이사회에 대하여 통합사령부 지휘 하에 취한 활동에 관하여 적절한 보고서를 제출하도록 요청한다.”고 규정하고 있다. 안보리 결의 제85호 제3조에

미국 정부는 기본적으로 NLL에 관해 유엔사측과 동일한 입장을 취하고 있다. 즉 미국 국무부는 현실적으로 NLL의 유효성은 인정하지만 법적으로 정전협정과 직접적인 관련이 없다는 입장을 가지고 있다.⁹¹⁾ 미국 국무부는 제1연평해전 직후인 1999년 6월 15일과 17일 정례브리핑을 통해 NLL에 대한 입장을 밝혔다. “NLL이 남북한 군의 긴장을 감소시키거나 긴장을 해소하는 수단이라는 점에서 현실적인 방법이자 메커니즘이라고 믿는다. 우리는 북한이 현실적인 이유에서 NLL 이북에서 그들의 함정을 통제해 줄 것을 촉구한다.”라고 하며 유엔사의 입장을 다시 확인하였다.⁹²⁾

이러한 미국 정부의 입장은 NLL 문제에 대해 철저히 정전협정의 규정에 따른 법리적 해석과 판단에 기초하여 대처해 오고 있다. 미국 국무부는 ‘정전협정은 기본적으로 주권이나 영해에 대한 협정이 아니며, 유엔사의 군사통제지역과 인접해면에 대해서만 규정하고 있다. 그러므로 정전협정은 남북한의 영유권(territories)과 관할권(jurisdiction)의 문제와는 아무런 관계가 없다.’고 인식하고 있다. 미국은 정전협정에서 규정한 임시적인 군사분계선으로 인식하여 공식지도에 국경선으로 표기하지 않는다고 한다.⁹³⁾ 이에 따라 ‘서해 5도는 유엔군사령관의 군사통제하에 있다.’는 표현을 사용하며, 해상에서의 정전협정 위반 여부에 대해서는 영해가 아닌 ‘연해 또는 인접해면’ 개념을 기준으로 판단한다. 물론 유엔군사령관이 일방적으로 설정한 NLL에 대해 정전협정과는 무관하며, 서해 5도 주변 3해리 밖의 NLL 인근 해역이 영토권이나 관할권 문제와는 관련이 없다고 인식하고 있다.⁹⁴⁾

이처럼 미국 정부의 서해 5도와 NLL에 대한 입장은 철저히 정전협정에 기초하

는 “통합사령부가 안전보장이사회에 적절한 보고서를 제출하도록 요청한다.”고 규정하고 있다.

91) 이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』, 363쪽.

92) 국방부 정책기획관실, 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』, 33-34쪽: Therefore, we believe NLL is a practical measure, or a practical mechanism that has allowed there to be a reduction in tensions or the means of diffusing tensions. We continue to urge the DPRK to keep its naval craft north of that line for practical reasons.

93) The Geographer Office of the Geographer Bureau of Intelligence and Research(May 1963); 조성훈, 전게서, 182쪽에서 재인용.

94) 미국의 언론은 북방한계선 일대에서 벌어지는 남북한 간 교전해역에 대해 공해(high sea 또는 international waters) 또는 분쟁수역(the disputed waters)이라고 표현하는 경우가 많이 있다.

고 있다. 그러나 미국 정부의 인식과 정책이 반드시 유엔사측의 판단과 일치한다고만 볼 수 없다. 왜냐하면 유엔사측의 판단은 미국 이외의 다른 유엔사 회원국들의 견해와 입장이 함께 반영되어 있기 때문이다. 그러므로 북한의 정전협정 위반 행위에 대한 유엔사측의 조사결과에 대해 미국과 우리나라의 입장이라고 평가하고 비난하는 것은 설득력이 없다 하겠다.

이로 볼 때, 서해 NLL에 대한 유엔사와 미국의 입장은 서해 NLL 인근 해역이 지난 1953년 당시 전쟁수역이었으며, 현실적으로 NLL은 수십 년 동안 남북한 군사 사이의 군사적 긴장을 예방하는 효과적인 수단으로서 기여해 온 실질적인 군사분계선으로서의 역할을 해왔다는 점을 인정하고 있다.⁹⁵⁾ 그러므로 남북한의 무력충돌을 원하지 않는다는 것이며, 남북한 간의 새로운 해상불가침경계선 설정 문제는 남북한 간의 문제라는 것으로 우리나라와 입장과 궤를 같이 하고 있다.

IV. 중국의 입장

정전협정의 또 다른 일방 당사자이며 북한과 동맹국인 중국의 입장 역시 살펴볼 필요가 있다. 서해 NLL 문제의 속성상 비록 남북한 간에 직접적으로 협의할 문제 이기는 하나, 중국 역시 정전협정의 일방 당사자로서 별도의 문제제기를 한 바 없다는 점 역시 이 문제를 검토함에 있어 고려되어야 할 사항이다.

중국 정부가 NLL에 대한 입장을 공식적으로 표명한 예를 찾기는 어렵다. 대체로 서해 NLL과 관련해서 중국은 애매모호하고 이중적인 입장을 취하는 것으로 보인다. 중국은 한편으로 NLL의 국제법적 타당성을 인정하지 않는다는 입장을 취함으로써 동맹국인 북한과 대체로 입장을 같이하고 있다.⁹⁶⁾ 이를 통해 중국은 서해 NLL 부근 인접수역에서 중국 어선들의 꽃게잡이 등 경제적 실리를 취할 수가 있기 때문이다.

그러나 중국은 한반도 평화 유지를 희망하고 있으면서 다른 한편으로는 당사자 간의 협상과 합의를 통해 새로운 해상경계선이 설정되기 전까지는 우리나라와 북

⁹⁵⁾ Ken E. Gause, "North Korean Calculus in the Maritime Environment", July 2013, p. 19.

⁹⁶⁾ 실제로, 중국은 1994년 10월 군사정전위원회에서 철수(자국 대표 소환)하기 전에는 공산군 측 대표의 일원으로 주요 군사적 사안에 있어 유엔사 측과 대립각을 세운 바 있다.

한이 각자의 기존 해상관할구역을 존중할 필요가 있다는 입장을 취하기도 한다. 이와 관련하여 한·중 어업협정 체결 시 양국이 양자간 하구수역에서의 우리나라 어선의 어로금지와 서해 '특정금지구역'(이는 서해 NLL과 불가분의 관계에 있는 해역이다)에서의 중국 어선의 어로 금지를 등가교환으로 합의한 것은 결국 중국이 서해 NLL의 존재를 간접적으로 시인한 것이라는 해석이 있음을 주목할 필요가 있다.⁹⁷⁾

그리고 중국도 서해 NLL이 비록 유엔군사령관에 의하여 일방적으로 확정된 경계선이나 이후 상당기간 북한의 묵인 하에 사실상의 해상경계선으로 작용하여 왔음을 인정하고 있는 것으로 보인다.⁹⁸⁾ 또한 기본적으로 중국은 서해 NLL을 사실상 준수하여 왔던 것으로 보인다. 가령 최근 증가하고 있는 서해 NLL 인근 수역에서의 중국 어선의 불법조업에 대처하고자 우리나라 해양경찰 선박이 중국 어선들을 단속하는 것에 대하여 중국은 특별한 문제제기를 하지 않고 있다.⁹⁹⁾

중국은 또한 서해 NLL 이북인 북한해역 내에서 불법조업하면서 조업용 비표를 구입하여 북한의 불법조업 단속을 피하고 있으며, 북한이 조업용 비표를 구입하지 않은 중국 어선들을 단속할 경우 별다른 특별한 입장이나 조치를 취하지 않고 단속에 따르고 있다.

이러한 상황을 종합적으로 감안할 경우, 중국은 대체로 서해 NLL 체제를 사실상 묵인하는 입장을 취해오고 있다. 한국정전협정의 또 다른 당사자인 중국의 이러한 입장은 NLL 체제가 정전협정의 일부분으로 체화되어 있음을 효과적으로 보여주고 있다.¹⁰⁰⁾ 이상에서 살펴본 바를 정리하면, 서해 NLL은 그 일방적인 성격에

97) 제성호, 『한반도 안보와 국제법』, 236쪽: 『인민일보』, 1951. 8. 9일자, 중국도 NLL을 인지.

98) "NLL-Controversial Sea Border Between S. Korea", 『영문판 인민일보』, 2002. 11. 21일자는 다음과 같이 보도하고 있다.

In a long period of time, the DPRK did not make any response to the proposal, thus South Korea and the UNC deemed the DPRK accepted the concept. however, the DPRK rejected the NLL in December 1973, drawing up a new sea border that included five islands, which were under South Korea's control at that time, including Yeonpyeong and Baekryeong islands, in the DPRK's territorial waters.

99) "해경, 中어선 혈전 NLL해역 전장 방불", 『조선일보』, 2007. 9. 14; 이재민, "북방한계선(NLL)과 관련된 국제법적 문제의 재검토", 『서울국제법연구』 제15권 1호(2008), 54쪽에서 재인용.

100) 이재민, 상계논문, 54-55쪽.

도 불구하고 정전협정의 구체적 이행을 위한 연장선상에서 취해진 조치이며 그 근거는 정전협정에도 존재한다고 볼 수 있다. 또한 주변의 관련국 역시 이 문제에 대하여 특별한 이의를 제기하지 않고 있음을 알 수 있다. 서해 NLL에 관한 이해 당사자인 우리나라와 북한 및 유엔군사령부의 입장을 종합해서 정리해 보면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 서해 NLL에 관한 남북한과 유엔군사령부의 입장 비교¹⁰¹⁾

구 분	우리나라	북한	유엔군사령부
경계선	백령도 서쪽 72km(42.5 해리)	황해도와 경기도의 도계선 서쪽 연장선	우리나라와 동일
경비수역	서해 5도를 포함한 NLL 이남 해역	서해 6도서를 포함한 도계선 연장선의 이북해역	우리나라와 동일
NLL의 유효성/당위성	유엔사가 설정했으나 대체로 양측 해역의 중간선으로 실질적인 해상군사분계선	불법적인 유령선이기 때문에 불인정	남북한의 군사적 긴장 방지에 효과적인 역할, 군사력을 분리하는데 실질적인 경계선 역할
NLL 설정 이후 통보 여부	1953년 8월 설정 즉시 북한에 통보 * 간접 통고, 통고부재 등 다른 견해도 존재	협의한 바 없음	1953년 우리 해군과 주한 미국 해군의 작전명령서(2급비밀)에만 존재하므로 북한에 대한 통보의무 없음
NLL 침범과 정전협정 위반 여부	NLL 침범 시 즉각 정전협정 위반 성립	NLL 월선은 정전협정 위반이 아님 * 서해 5도 주변해역은 북한 영해내의 수역	서해 5도 3해리 이내 침범 시 정전협정 위반으로 간주
무력 사용 가능 여부	육상의 군사분계선과 마찬가지로 월선 시 무력대응 가능	NLL을 인정할 수 없으므로 판단 불가	월선 후 적대적 도발 행위 또는 서해 5도 3해리 이내 침범 시 무력대응 가능
NLL 수정 논의	새로운 해상경계선 설정 시까지 NLL은 유지되어야 함.	의제로 채택할 것을 요구	남북한이 협의할 때까지 NLL은 준수되어야 함
주요 문제점	유엔군사령부의 일방적인 설정 사실을 인정	20년간 묵인하다가 1973년 12월 이후 이의 제기 중	NLL 단순침범은 정전협정 위반의 문제가 되지 않음

101) 최종화, “서해 5도와 북방한계선”, 『대한 매일』, 2002. 7. 2일자, 9면; 제성호, 『한반도 안보와 국제법』, 237쪽에서 재인용.

第3章 北韓의 西海 NLL 無實化 試圖 分析

제1절 군사협상을 통한 서해 NLL 무실화 시도

2003년 출범한 참여정부는 서해에서 꽃게잡이 철에 반복된 제1-2연평해전과 같은 무력충돌을 방지하기 위한 조치가 시급하다고 판단하여 남북군사회담을 북한에 제의하였다. 2004년 제1차 군사회담을 시작으로 남북회담의 관례에 따라 남북한을 교차방문하면서 2007년 말까지 7회의 남북장성급군사회담이 개최되었고 남북정상 회담과 국방장관회담도 각각 1회씩 개최되었다. 북한의 서해 NLL 무실화 시도를 위한 군사회담을 시계열적(time serial)으로 분석해 보면 다음과 같다.

I. 2004년 제1-2차 남북장성급군사회담

1. 제1차 남북장성급군사회담

이 회담은 2004년 5월 26일 금강산 초대소에서 개최되었다. 이 회담에서 우리군은 한반도의 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 위한 실질적인 방안을 본격적으로 협의하여 추진해나가야 할 것을 강조하였다. 이를 위하여 서해 NLL 인근에서 우발적 충돌방지를 위한 구체적인 방안으로 서해 함대사령부간 직통전화 설치·운영, 경비함정간 공용주파수 설정·운영, 경비함정간 시각신호 제정·활용, 제3국 어선의 불법조업 단속과 관련한 정보교환 등 4가지 방안을 제시하였다.¹⁰²⁾

반면에, 북한은 서해해상 우발적 충돌방지와 관련해서는 언급하지 않고 육상군사분계선 일대에서 상대방을 자극하는 선전활동을 중지하고 선전수단들을 제거하는 문제가 절박한 과제라고 하였다. 이 과제를 해결하기 위하여 “6월 15일부터 전선일대에서 모든 선전활동을 중지하고 8월 15일까지 확성기·구호·전광판 등 모든 선전수단을 전면 제거하자.”는 방안을 내놓았다.¹⁰³⁾

102) 장성급군사회담 자료는 <http://dialogue.unikorea.go.kr/data/talksearch/list>(2013.4.11 검색).

103) 이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』, 206-207쪽.

북한은 매년 꽃게잡이 철이 되면 서해해상의 군사적 긴장이 높아지므로 꽃게잡이철 이전에 서해해상에서 우발적 무력충돌방안을 마련해야 한다는 우리군의 입장에는 사실상 관심이 없어 보였다. 반면에 군사분계선 일대에서의 선전활동 중지와 선전수단 제거에 대한 일정부터 협의할 것을 반복적으로 주장하였다. 남북한은 한 차례 회담으로는 합의를 도출하기 어려운 만큼 일단 상호 제시한 방안을 검토한 다음, 6월 3일 우리나라의 설악산 지역에서 제2차 남북장성급군사회담을 개최하여 계속 협의하기로 하고, 제1차 회담을 종료하였다.

2. 제2차 남북장성급군사회담

이 회담은 2004년 6월 3일부터 4일까지 우리나라 설악산 캔싱턴스타즈 호텔에서 개최되었다. 우리군은 한반도의 군사적 긴장완화를 위해서는 우선적으로 서해해상 우발적 충돌방지방안이 시급히 마련되어야 한다는 입장을 강조한 후, 제1차 회담에서 제시한 4가지 조치에 대해 우선 세부적 조치사항을 합의하고 6월 15일부터 실시할 것을 제의하였다.

북한은 우리 군이 제기하는 서해해상에서 충돌을 방지하려한다면 “잠정적으로라도 남북한의 합선을 격리시킬 수 있는 계선이 명백히 설정되어야 한다.”고 주장하였다. 요컨대 “서해해상에 새로운 해상경계선을 설정해야 한다.”는 입장이었다. 북한은 서해해상에서 새로운 해상경계선을 설정하는 것만이 우발적 무력충돌을 방지할 수 있다고 주장하였지만 우리 측이 설득하자 더 이상 고집하지는 않았다.¹⁰⁴⁾ 당시 남북한은 6.4합의서를 채택하게 되었으며, 서해해상에서의 우발적 충돌방지를 위하여 우리 군이 제시한 것과 북한에서 제시한 군사분계선 지역에서 선전활동 중지 등이 함께 포함되었다. 또한 2004년 8월 15일까지 상호 이행하도록 세부조치 등이 포함되었다.¹⁰⁵⁾

3. 북한의 의도 분석

제1-2차 남북장성급군사회담 이후에 우리군은 6.4합의서를 성실히 이행하였지만,

104) 상계서, 208-210쪽.

105) 통일부 정보마당 남북회담자료 남북합의서 해설자료, “제2차 남북장성급군사회담결과 및 해설”, <http://dialogue.unikorea.go.kr/data/talksearch/list>(2013.6.11 검색).

북한은 서해해상에서의 우발적 충돌방지에 관한 합의사항에 대해서는 제대로 이행하지 않았다. 6.4합의서 발효 이후 2005년부터 2007년까지 북한은 필요하다고 판단되는 시기에만 서해 NLL 인근에서 통신망을 이용하거나 악용하였다. 이후 2008년 11월부터 북한군은 일체의 남북한 함정 간 통신을 단절하였고, 2009년 대청해전, 2010년 천안함 폭침과 연평도 포격도발 등 6.4.합의서를 일방적으로 파기하는 행위를 자행하였다.

이와 같은 북한의 행태는 제1-2차 남북장성급군사회담에서 북한의 체제유지를 위한 선전수단의 철폐와 사용중단을 달성하기 위하여 우리군의 요구사항인 서해해상에서의 우발적 무력충돌방지 방안에 임시로 합의했던 것으로 분석된다. 육상군사분계선 인근에서 전광판 및 심리전 수단이 철폐된 이후부터 북한은 우리군의 통신망 호출에 잘 응답하지 않았다. 시간이 지날수록 북한은 통신망을 이용하지 않았는데 이러한 북한의 행태는 서해해상에서 무력충돌 방지조치를 이행할 의사가 없다는 것을 단적으로 보여준 것이었다. 즉 제1-2차 회담은 북한이 군사협상을 이용하여 서해 NLL을 무실화하면서 선전수단 철폐에 우선하였던 북한의 의도를 단적으로 보여준 것이었다.

II. 2006년 제3-4차 남북장성급군사회담

1. 제3차 남북장성급군사회담

이 회담은 2006년 3월 2일부터 3일까지 판문점 북한지역 통일각에서 개최되었다. 제3차 회담에서부터는 사전 합의된 서해해상에서의 충돌방지 및 공동어로 문제를 집중 협의하였다. 우리군은 6.4합의서의 미흡한 부분을 보완한 충돌방지 개선조치와 함께 서해 NLL을 중심으로 한 등거리·등면적의 공동어로수역 설정방안을 제시하였다. 또한 남북한의 경비함정간 국제상선공통망 주파수와 보조 주파수의 변경·운영, 일일 시험통신을 통한 상시 송수신 가능상태 보장, 중국어선 불법조업 선박 현황 확인시간 일치 및 구역의 세분화 통보, 남북 서해함대사령부간 직통전화 설치·운영 등의 조치 등 구체적인 사안들을 제시하였다. 아울러 철도·도로 통행의 군사보장 합의서 체결 및 제2차 국방장관회담 개최문제 등에 대해 협의할 것을 제안

하였다.

북한은 “서해해상에서 무력충돌을 근원적으로 해결하기 위해서는 서해해상 군사분계선의 재확정 문제부터 우선적으로 협의해야 하며 민족공영공리를 도모하는 원칙 위에서 등거리의 원칙, 공정성의 원칙, 합의의 원칙, 자연연장선의 원칙 등과 같은 국제법 원칙에 따라 문제를 해결하자.”고 주장하고 나왔다. 좀 더 구체적으로 말하면 북한은 1999년 9월 공표했던 서해 5도 통항질서를 포기할 테니 우리나라도 서해 NLL을 포기하고 서로 백지상태에서 논의를 시작하자고 제안하였다.¹⁰⁶⁾ 북한은 또한 서해 영해권을 대내외에 선포하고 쌍방의 모든 주장을 대범하게 포기하며 이미 합의되고 내외가 공인하는 법적·제도적 요구를 준수할 것 등 국제법의 일반 원칙에 따라 토의해야 한다고 주장하였다. 3월 3일 회답에서도 북한의 회답대표 김영철¹⁰⁷⁾은 새로운 해상경계선을 확정해야 한다고 공세를 취하면서 서해 NLL에 대한 무실화 주장을 지속하였다.

2. 제4차 남북장성급군사회담

이 회담은 2006년 5월 16일부터 18일까지 3일간 판문점 우리나라의 평화의 집에서 개최되었다. 우리군의 제의에 따라 서해해상 충돌방지 및 공동어로수역 설정과 철도·도로 통행의 군사보장 합의서 채택문제에 대해 협의하였다. 우리군은 서해해상 충돌방지 및 공동어로 실현을 위한 군사적 대책은 기존에 남북한이 관할하여 온 수역과 그 기준선인 NLL의 존중·준수 원칙에 따라 협의해야 한다고 주장하였다. 또한 북한이 제기하는 해상경계선 문제는 남북기본합의서의 군사분야 합의사항을 함께 이행하는 원칙에 입각하여 협의해 나갈 수 있다는 입장을 제시하였다. 그리고 남북한 간의 철도·도로 통행을 위하여 군사보장 합의서 채택문제를 우선 타결할 것을 강조하였다.

106) 북한 조선중앙통신사, 『조선중앙연감』 (2007), 260-261쪽: 이용중, “서해북방한계선(NLL)에 대한 남북한 주장의 비교 분석”, 『법학논고』 제32집, 경북대학교 법학연구원(2010. 2.), 564쪽에서 재인용.

107) 1990-1992년 남북고위급회담 대표 및 군사분과위원회 위원장으로 참석하였다가 2000년 이후 남북회담에 나타나지 않았으나, 2006년 제3차 남북장성급군사회담부터 서해 NLL 무실화를 위한 대남 협상의 주역으로 재등장하였으며, 이후 승진하여 2013년 6월 현재 북한의 정찰총국장의 임무를 수행하고 있는 대남 강경파임.

북한은 서해 NLL 인근에서 남북한의 모든 주장을 포기하고 내외가 인정하는 법적·제도적 요구에 맞게 새로운 해상경계선을 설정하자며 제3차 회담 당시 주장을 반복하였다. 첫째, 정전협정과 국제법적 요구에 맞게 새로운 해상경계선을 확정하고 새로운 해상경계선은 남북한의 영토·영해권을 존중하는 원칙에서 설정하되, 북한은 서해 5도에 대한 우리나라의 주권을 인정하고 섬 주변 관할수역 문제는 쌍방이 규정하자고 하였다.¹⁰⁸⁾ 둘째, 서해해상에서 공동어로수역을 넓은 수역에서 설정하되, 새로운 해상경계선 확정을 전제로 설정하며, 공동어로수역에 대한 군사적 보장대책을 세워야 한다고 제시하였다. 또한 북한대표는 “남북장성급군사회담에서 서해 무력충돌 방지를 위한 해상군사분계선 문제를 해결한다면 앞으로 한반도 평화체제 수립문제에 있어서 우리나라도 당사자가 될 수 있다.”고 우리 군을 압박하면서 민간 선박의 해주항 직항을 보장하고 제주해협의 통과도 허용해 줄 것을 요구하였다.¹⁰⁹⁾

이와 같이 제4차 회담에서도 남북한 간에 서해 NLL에 대해 치열한 공방이 있었는데 북한대표는 새로운 해상군사분계선을 반드시 협의·해결해야 한다고 주장하면서 “공동어로수역은 남측의 서해 NLL과 북한의 경비계선 사이의 넓은 띠를 가진 수역으로 설정하되, 공동어로를 하기 위해서는 쌍방의 해상무력을 격리시키는 해상분계선의 정확한 설정이 필요하다.”고 주장하였다.

또한 북한대표 김영철은 “남측은 남북기본합의서에서 북방한계선을 불가침경계선으로 규정된 것처럼 이야기 하는데, 남북기본합의서 제11조 ‘북과 남의 불가침경계선과 구역은 1953년 7월 27일부 군사정전협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여온 구역으로 한다.’고 한 조항에서 군사분계선은 지상분계선을 의미한다.”고 하였다. 또한 “서해에는 해상분계선이 규정되어 있지 않기 때문에 쌍방이 관할하여온 해상의 관할구역은 남측이 관할하여온 5개 섬을 의미한다. 정전협정 제13항(b)에는 서해해상에서는 황해도와 경기도의 도경계선을 연장한 선상에서 5개 섬은 우리나라에서 관할하는 것이고 5개 섬 밖에 있는 나머지 모든 수역은 북한이 관할하게 되어 있다.”는 것이다. 서해 NLL은 북한이 관할하게 된 수역에 제

108) 북한 조선중앙통신사, 『조선중앙연감』 (2007), 262쪽.

109) 이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』, 221-222쪽.

멋대로 그어놓은 선이라고 하면서, “남북불가침부속합의서에서 해상불가침경계선을 계속 협의한다는 것은 해상분계선이 없기 때문에 계속 협의한다는 뜻이다. 그리고 불가침부속합의서는 서해에서 명백하지 못한 북방한계선을 유지하자는 불가침합의서가 아니다. 남측이 남북기본합의서를 전제로 해상경계선 문제를 확정하겠다고 하는 것은 서해해상에는 똑똑한 해상경계선이 없다는 것을 스스로 인정하는 것이다.”라고 억지 주장을 하였다.¹¹⁰⁾

3. 북한의 의도 분석

2004년 제1-2차 회담 이후 북한은 3차 회담을 이어서 백두산에서 개최하자고 제의한 후 회담준비를 하는 가 했는데, 여러 가지 사정을 들어 2년 동안 몇 차례의 회담을 반복적으로 연기하였다. 이는 당시 북한이 서해 NLL 인근에서 무력충돌 방지에는 큰 관심이 없다는 것을 반증한 것이다. 우여곡절 끝에 2006년 제3차 회담 개최가 임박하자 북한은 전화통지문을 보내 회담대표를 준장에서 소장으로 변경할 것을 우리나라에 사전 요청하였고 북한의 요청이 수용되어졌다. 북한은 1990-1992년 남북기본합의서 합의 시 북한 고위급대표 및 군사분과위원장으로 참여했던 협상의 전문가이자 대남정보통인 김영철을 회담대표로 사전 준비시키고 서해 NLL을 무실화하기 위해 사전에 충분히 준비를 한 것으로 분석된다.

제3차 회담 초반부터 북한대표 김영철은 사실왜곡, 협박, 반복 주장, 회담관례 무시, 무례한 언동 등 북한의 전형적인 협상행태를 보여 주면서 서해 NLL을 무실화하고 새로운 해상경계선을 설정하고자 시도하였다.¹¹¹⁾ 즉, 서해 NLL을 폐기시키고 새로운 해상군사분계선을 설정하기 위한 본격적인 행보에 나선 것이다. 3차 회담에서 북한은 서해 NLL에 대해 합의해준 적도 없고 승인해준 적도 없으며 묵인해준 적도 없을 뿐만 아니라 각종 담화, 성명, 비망기를 통해 서해 NLL이 무효임을 선언하였다는 억지 논리로 새로운 해상경계선 설정주장을 정당화하려고 하였다. 또한 북한이 2004년에 주장하였던 ‘해상경비계선’을 인정해야 한다는 주장도 처음으로 제기하였다. 회담을 거듭할수록 북한은 서해 NLL을 무실화하려는 의도를 다

110) 상계서, 333쪽.

111) 상계서, 227쪽.

양하게 표출하였다. 제3-4차 회담에서 북한은 남북기본합의서 체결당시 참여했던 협상논리, 현란한 언변술, 현장의 임기응변에 능한 김영철을 회담대표로 교체하면서까지 서해 NLL 무실화를 본격적으로 시도했던 것으로 분석된다.

Ⅲ. 2007년 제5-6차 남북장성급군사회담

1. 제5차 남북장성급군사회담

이 회담은 2007년 5월 8일부터 11일까지 판문점 북한지역 통일각에서 개최되었다. 남북한은 서해해상에서 평화보장과 공동어로를 실현하기로 합의하고 공동어로 수역을 설정하는 문제를 계속 협의하기로 하였으며, 군사적 신뢰가 조성되는데 따라서 북한 민간선박의 해주항 직항문제를 논의하기로 하였다.¹¹²⁾ 우리군은 5월 17일 예정된 열차시험운행의 군사적 보장 문제, 서해해상 충돌방지를 위한 개선조치와 공동어로수역 설정문제를 중심으로 논의할 것을 제안하였다.

북한대표 김영철은 회담의제로서 서해해상에서 충돌을 방지하고 공동어로를 실현하는 문제를 조속히 매듭짓되 서해해상군사분계선 설정문제를 협의·해결하고, 해주항 직항과 제주해협 통과 등 남북교류협력의 활성화에 맞게 군사적 보장조치를 마련해야 한다고 입장을 먼저 내놓았다. 또한 장성급군사회담의 지속여부는 서해해상 충돌방지와 공동어로 문제의 토론 여부에 달려 있으며, 그 문제에 대한 협의를 하지 않고는 다른 문제를 토론할 수 없다고 위협하기도 하였다. 북한의 제안은 제3-4차 회담에서 주장했던 것보다 몇 가지 변화된 내용이 있었는데, 즉 공동어로 수역을 우리나라의 서해 NLL과 북한의 12해리 영해선 사이에 설정하고, 그동안 북한이 완강하게 주장하였던 서해해상군사분계선 확정문제를 앞으로 계속 협의·해결하자는 새로운 내용을 제시한 것이다.¹¹³⁾

2. 제6차 남북장성급군사회담

이 회담은 2007년 7월 24일부터 26일까지 판문점 우리지역 평화의 집에서 개최

112) “제5차 남북장성급회담 공동보도문”, 『연합뉴스』, 2007. 5. 11; 『조선중앙연감』 (2008), 252-253쪽.

113) 이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』, 229-231쪽.

되었다. 남북한은 서해해상 충돌방지와 공동어로수역 실현문제를 지속적으로 협의하고, 남북교류협력의 군사적 보장조치 문제를 논의하였으나, 북한이 서해 NLL을 무실화하려는 완강한 태도를 보여서 합의서를 도출하지 못하고 종료되었다.

우리군은 서해 함대사간 직통전화를 설치·운영하고 서해해상 공동어로수역은 서해 NLL을 기준으로 시범적 설정·운영하며 서해해상불가침경계선 문제는 남북기본합의서 상의 군사분야 합의사항들을 전면 이행하는 토대위에서 협의해야 한다는 입장을 제시하였다. 또한 국제법과 정전협정 원칙에 부합되는 서해 NLL은 남북기본합의서에서 합의대로 새로운 해상경계선이 확정될 때까지 유지되어야 한다는 입장을 강조하였다. 또한 북한이 남북기본합의서상의 군사분야 합의사항을 이행한다는 전제하에 논의할 수 있으며, 공동어로수역은 서해 NLL을 기준으로 설정해야 한다고 재차 강조하였다.

북한은 “서해에서의 군사적 충돌을 막고 공동어로수역을 실현하는 문제를 해결하기 위해서 쌍방의 군 당국이 주체가 되어 국제협약과 법적 요구를 지침으로 해결해야 한다.”고 주장하였다. 또한 “공동어로수역, 해주항 직항과 제주해협 통과 문제 등 사안별로 우리나라의 입장을 설명해 줄 것”을 요구하면서 우리군의 의도 파악에 나섰다. 당시 우리대표가 서해 NLL은 국제법과 정전협정 원칙에 부합하는 서해 평화를 유지해온 유일한 경계선이며, 남북기본합의서에서 합의한 대로 새로운 해상경계선이 확정될 때까지 유지되어야 하고, 공동어로수역은 서해 NLL을 기준으로 설정해야 한다고 강조하였다.

이에 북한은 서해 NLL은 인정할 수 없으며, 서해 해상군사분계선 설정문제부터 우선적으로 논의해야 하고, 공동어로수역은 서해 NLL 이남에 설정해야 한다는 기존 입장을 반복하면서, 북측도 충돌방지를 위해 1992년 해상경비계선을 일방적으로 선포하였다고 거짓 주장을 하였다.¹¹⁴⁾

3. 북한의 의도 분석

북한은 제5차 회담이 시작되자 처음부터 ‘장성급군사회담의 운명’, ‘남북관계의

114) 상계서, 236쪽.

장래'를 운운하였다. 즉, 우리나라의 입장변화를 압박하였고, 자신들의 입장과 주장을 우리나라의 언론에 공개하려는 의도를 보이면서 우리 내부의 남남갈등을 증폭시켜 서해 NLL에 대한 우리군의 확고한 입장을 허물어뜨리려 하였다.

제6차 회담에서도 북한 단장 김영철은 상대방에 대한 기선 제압, 사실을 왜곡하는 꾀변, 몰상식적이고 자극적인 언행, 고의적인 회담 지연, 언론 공개를 통한 정치선전 등의 협상전술을 구사하였다.

또한 북한은 전체 종결회의를 보도진에 공개하자고 요구하는 등 군사회담장을 정치선전장으로 악용하면서, 서해 NLL을 무실화하기 위해 집요하게 시도하였다. 이러한 북한의 협상태도는 당시 제2차 남북정상회담 개최 분위기가 조성되는 상황에서 회담 결렬의 책임을 우리 측에 전가하면서 우리 내부의 갈등을 증폭시키려 하였으며, 제2차 남북정상회담의 개최 조건으로 서해 NLL을 무실화하려고 했던 것으로 분석된다.

IV. 2007년 남북정상회담·남북국방장관회담·남북장성급군사회담

1. 2007년 남북정상회담

2003년 참여정부가 출범하면서 대북 평화번영정책을 추진하였고, 제1-2연평해전과 같은 무력충돌을 방지한다는 목적으로 2004년 5월부터 2007년까지 6회의 남북장성급군사회담을 개최하였다. 당시 회담에서는 서해해상 충돌방지과 공동어로수역 설정을 집중적으로 협의하였으나, 남북한이 서해 NLL에 관한 양보할 수 없는 입장차이로 타협점을 찾지 못하였다.¹¹⁵⁾ 남북정상회담을 준비하는 과정에서 노무현 대통령은 '분쟁의 바다 서해'를 '평화·번영의 바다'로 만드는 구상을 제시하고 관계자들과 토론을 거듭하였다. 당시 노무현 정부는 서해 NLL과 관련하여 법적 측면, 군사적 측면, 대북협상 측면, 국내적 측면 등을 종합적으로 고려한 포괄적인 접근 방법인 서해평화협력특별지대를 검토하였다.¹¹⁶⁾

115) 제2차 남북정상회담 및 국방장관회담 내용은 통일부 인터넷 홈페이지 북한자료센터 남북회담자료 참조. [http://dialogue.unikorea.go.kr/data/agreement/comment/list\(2013.6.11](http://dialogue.unikorea.go.kr/data/agreement/comment/list(2013.6.11) 검색).

116) 2007년 8월 당시 노무현 정부는 청와대 안보정책비서관실 주도로 검토 안을 마련하고 안보관계장관 회의와 전문가 토의 등을 거쳐 구체화시켰다.

이후 참여정부의 임기 말인 2007년 10월 2일부터 4일까지 남북정상회담이 북한의 평양에서 개최되었다. 당시 노무현 대통령은 서해 NLL과 관련한 문제를 북한 김정일과 회담하기 위하여 육상의 군사분계선을 걸어서 통과하였다. 이 회담에서 김정일은 북한이 주장하는 군사경계선과 우리의 서해 NLL 사이에 있는 수역을 공동어로수역 아니면 평화수역으로 설정하자고 제안하였다.¹¹⁷⁾ 그러나 이러한 김정일의 주장은 받아들여지지 않았다. 당시 남북한 정상은 서해해상경계선 문제를 건드리지 않고 경제적 호혜구조를 만들어 이 지역에 평화를 정착시키겠다는 서해평화협력특별지대를 10.4 남북정상선언에 포함하여 합의하였다. 10.4 남북정상선언에서는 '서해평화협력특별지대 설치'를 통해 남북한이 '서해 NLL 부근에 공동어로수역과 평화수역을 설정'하고 북한 민간 선박의 해주 직항로 통과와 한강하구 공동이용방안 등을 합의¹¹⁸⁾하였으며, 이를 동년 11월 남북국방장관회담에서 논의하기로 명시하여 10.4 남북정상선언을 발표했다.

2. 2007년 남북국방장관회담

남북국방장관회담은 10.4 남북정상선언의 후속조치로 11월 27일부터 29일까지 평양의 송전각초대소에서 개최되었으며 『10.4 남북관계의 발전과 평화번영을 위한 선언』의 이행을 위한 군사적 대책을 집중 논의하였다.

북한은 첫째, 군사적 적대관계를 종식하고 군사적 긴장완화와 평화보장을 위한 실질적인 조치로서 주적개념, 해상침범, 합의위반, 적대행위 해소를 위한 군사적 규범과 제도적 장치의 정비, 서해해상경계선 설정 등을 추진해야 한다. 둘째, 전쟁방지를 위해 1990년대 불가침합의를 철저히 이행하려면 불가침 지상경계선을 철저히 준수하고 서해해상경계선을 확정해야 한다. 셋째, 평화체제 구축에 관련된 수뇌들이 만나 종전선언을 할 수 있도록 정치·군사적 분위기 조성 등에 협력해야 한다. 넷째, 교류협력에 대한 군사적 보장조치를 마련해야 한다고 주장하였다.¹¹⁹⁾

당시 남북한은 입장 차이를 좁히지 못하고 회담은 정회와 속개를 거듭하면서 상

117) 윤상호, "공동어로구역 설정, NLL 사실상 무력화", 『동아일보』, 2013. 6. 26일자, A4면.

118) "남북관계 발전과 평화 번영을 위한 선언(10.4 선언)", 『조선중앙연감』 (2008), 250-251쪽.

119) [http://dialogue.unikorea.go.kr/data/agreement/comment/list\(2013.6.11](http://dialogue.unikorea.go.kr/data/agreement/comment/list(2013.6.11) 검색).

대의 입장만 확인하게 되었다. 2일차 회담에서도 북한은 서로가 주장하는 경계선에서 물러나 공동어로수역을 설정하자고 하였으며 이를 노무현 대통령과 북한 최고사령관에게 동시에 보고하여 해결하자고 회유하였다. 이러한 북한의 주장에 대해 김장수 국방부장은 협상권한을 노무현 대통령으로부터 위임받아 왔으므로 추가적인 결심을 받을 필요가 없으며, 서해 NLL에 관한 우리 국민과 언론의 우려사항을 거론하였다. 즉, “우리 언론에서는 북측이 서해를 겨냥해서 미사일과 방사포를 배치하고 있는 상황에서 공동어로수역을 설정한다고 해서 진정한 의미의 평화수역으로 될 수 있을 것인지 우려하고 있다. 휴전선이라는 것은 전쟁의 산물이고, 어찌됐든 NLL이 설정되어 해상경계선으로 유지되어 온 것을 다 알고 있는 마당에 신뢰보장조치도 없이 어떻게 논의할 수 있겠는가? 우리 국민들은 북한이 핵과 미사일을 개발하고 있는 상황에서 해상경계선 문제만 가지고 논의하는 것을 용납할 수 없다.”고 강경하게 발언하였다.¹²⁰⁾

이 회담에서 북한의 인민무력부장 김일철은 “서해에서 수차례 남북 간 충돌이 벌어진 문제에 대한 해법을 찾지 못한다면 무엇 때문에 인민무력부장과 국방장관이 마주 앉아서 얘기하느냐? 이 문제를 미뤄도 되는 문제라면 절박하게 이야기하지 않는다. 북한의 방안을 양측 정상에게 보고하여 결심을 받고 양측의 방안에 대해 언론도 인식을 바르게 할 수 있도록 공개하자”고 되풀이 하면서 김장수 당시 국방장관을 압박하기도 하였다. 또한 군대 최고사령관이 회피하지 말고 계속해서 방안을 찾자고 제의하기도 하는 등¹²¹⁾ 압박과 회유를 병행하였다.

11월 29일 회담 마지막 날에도 쟁점이 되었던 것이 서해 NLL 문제였다. 북한은 공동어로수역을 서해 NLL과 북한영해 12해리 사이에 설정하자고 제의했다가, 다시 서해 NLL과 북한경비계선 사이에 설정하자고 제의하는 등 입장을 후퇴하면서 어떻게든 서해 NLL을 무실화하려는 의도를 드러내 보였다. 그러나 우리군은 서해 NLL을 중심으로 한 등거리 등면적 이외의 공동어로수역은 수용할 수 없다는 입장을 확고히 하였다. 북한 또한 우리의 서해 NLL을 기준으로 한 등면적 안은 협의할 생각도 없다는 것이었으므로 남북장성급군사회담에서 추가로 논의하기로 합의

120) 이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』, 253-254쪽.

121) 상계서, 251-261쪽.

하고 회담을 종료하였다.

3. 제7차 남북장성급군사회담

이 회담은 11월에 있었던 남북국방장관회담의 후속조치를 협의하는 성격으로, 2007년 12월 12일부터 14일까지 관문점 우리지역 평화의 집에서 개최되었으며 서해 공동어로수역과 평화수역의 설정문제를 중심으로 협의하였다.

북한은 서해평화협력특별지대 사업이 성공적으로 추진되기 위해서는 평화수역부터 먼저 설정한 후 공동어로수역을 지정해야 한다고 주장하면서, 우리나라가 서해 NLL 고수를 전제로 한 등면적 안을 들고 나와 인위적인 장애를 조성한다고 비난하였다. 북한은 일방적으로 주장하고 있는 해상군사분계선과 해상경비계선에 대해 계속해서 부연설명을 하면서, 서해해상에는 쌍방이 합의한 해상군사분계선이 없기 때문에 쌍방 간에 이견이 있는 것이며, 두 번이나 해상교전이 벌어졌다고 주장하였다. 또한 북한은 해상경비계선에서 물러나고 우리나라는 서해 NLL에서 물러나 그 사이를 평화수역으로 만들어 공동어로와 교류협력을 하면 좋을 것이라고 말했으며, 현실을 인정하지 않으면 서해해상에서의 문제는 영원히 풀릴 수 없다고 주장하였다.¹²²⁾

회담과정에서 우리 대표는 북한 주장의 부당성을 짚어 가면서 서해 NLL의 정당성을 강조하고 서해 NLL을 기준으로 한 등면적의 공동어로수역 설정을 주장했지만, 북한은 서해 NLL 북쪽 수역에 공동어로수역을 설정할 수 없으며, 평화수역을 설정한 후 그 수역에 공동어로수역을 설정하자고 주장하였다. 또한 남북한이 주장하는 두 계선 사이를 평화수역으로 설정하고 한강과 임진강 하구 비무장 수역까지 폭넓게 포함시키자고 반복적으로 주장하였다.

4. 북한의 의도 분석

그동안의 남북관계를 살펴보면, 북한은 특별한 목적이 없으면 쉽게 남북정상회담과 국방장관회담에 응하지 않았었다. 그러던 북한이 서해 NLL의 무실화를 목적으로 제2차 남북정상회담 개최를 동의하여 평양에서 10.4 남북정상선언에 합의하

¹²²⁾ 상계서, 263-273쪽.

였다. 북한은 10.4 남북정상선언에서 합의한 서해평화협력특별지대 실현을 구실로 동년 11월에 있었던 제2차 남북국방장관회담에서 서해 NLL을 무실화하여 서해해상 완충구역을 만들려고 시도하였던 것이다.

당시 북한은 서해 NLL과 북한이 주장하는 해상경비계선을 서로 인정하자는 주장을 하였다. 더불어 우리나라의 입장변화를 유도하기 위하여 남북한의 방안을 대통령에게 보고하여 결정하자거나 언론에 공개하여 평가를 받자고 주장하기도 하였다. 또한, 합의서 승인을 구실로 우리 대표단을 마냥 기다리게 하여 초조하도록 하는 시간지연전술을 구사¹²³⁾하면서 가용한 모든 방법을 동원하여 서해 NLL을 무실화하려고 했던 것이다. 북한은 제2차 남북국방장관회담의 후속조치 성격인 제7차 남북장성급군사회담에서도 서해평화협력특별지대 설정 등을 통해 서해 NLL을 무실화하려고 다양한 협상전략을 구사하였다.

이상과 같이 남북한 간의 군사회담을 종합해 보면, 북한은 2004년 5월과 6월에 있었던 제1-2차 남북장성급군사회담에서 북한 체제 유지를 위해 휴전선 인근의 선전수단을 철거하고 선전활동의 중지여 집중하여 남북한의 합의를 이끌어 냈다. 그리고 2006년 3월에 있었던 제3차 군사회담부터는 서해 NLL을 본격적으로 무실화하려고 다양한 방법을 시도하였으며 서해 NLL을 수호하려는 우리 군과 한 치의 양보도 없는 치열한 논쟁을 벌였다. 북한은 남북한 평화번영정책을 추진했던 참여정부 기간을 서해 NLL을 무실화하기 위한 유리한 시기로 판단한 듯 남북장성급군사회담과 남북정상회담 및 남북국방장관회담을 통하여 그럴듯한 명분과 현란한 언변술, 위협과 기만, 지연술, 심리전 등을 구사하였다.

2000년대 군사회담에서 북한의 의도를 종합적으로 분석해 보면, 북한은 남북국방장관회담을 포함한 남북군사회담을 이용하여 북한 체제 유지를 위한 선전수단을 철거한 후 서해 NLL을 무실화하고 북한에게 유리한 새로운 해상군사경계선을 획정하려고 온갖 방법과 수단을 동원하였던 것으로 보인다.

123) 상계서, 260쪽.

제2절 군사도발을 통한 서해 NLL 무실화 시도

북한의 서해 NLL 침범은 북한 해군전력이 증강되어 고속유도탄정 등이 도입된 1973년부터 본격적으로 시작되었다. 2010년에는 천안함 폭침과 연평도 포격 도발에서 알 수 있듯이 북한의 군사도발은 시간이 갈수록 강도 측면에서는 강해지고 범위 측면에서는 다양해졌으며 직접적인 해안포로 포격도발을 실시하는 등 해상과 도서를 가리지 않았다. 1999년 이후의 북한의 서해 NLL 무실화를 위한 주요 군사도발을 시계열적(time serial)으로 분석해 보면 다음과 같다.

I. 1999년 제1연평해전-2002년 제2연평해전

1. 제1연평해전

1999년 6월 15일 연평도 서남방 8해리(15km), 서해 NLL 남방 4.3해리(8km) 해상에서 북한경비정이 서해 NLL을 침범하여 기습사격을 가하자 우리 해군 경비함정이 대응사격을 실시한 해전이다. 다수의 북한 경비정과 어선들이 6월 7일부터 15일까지 연평도 서남방에서 꽃게잡이를 벌미로 서해 NLL을 여러 차례 침범하였고, 우리 해군은 처음에는 무력을 사용하지 않고 퇴거를 시도하였다. 6월 15일 9시 28분 북한 경비정이 기습사격을 가해왔고, 우리 해군 함정들이 해상에서 즉각적으로 대응사격을 실시하여 이를 격퇴하였다.¹²⁴⁾

이 해전에서 우리 해군은 10척의 북한함정 중 어뢰정 1척을 격침시키고 대형 경비정 1척을 대파 및 중형 경비정 2척을 반파시키고 소형 경비정 2척을 파손했다. 당시 북한 해군 30여명이 사망하였다. 반면 우리해군은 4척의 경비정과 1척의 초계함이 일부가 파손되었고 9명의 장병이 비교적 경미한 부상을 당하는데 그쳐 서해 NLL 인근의 남북한 간 최초의 해전에서 대승을 거두었다.

2. 제2연평해전

2002년 6월 29일 연평도 서남방 15해리(28km), 서해 NLL 남방 3해리(5.6km) 해

¹²⁴⁾ 국방부 정책기획관실, 『국방백서 2010』 (서울: 국방부, 2010), 252쪽.

상에서 북한 경비정이 서해 NLL을 침범하여 기습사격을 가하자, 우리의 경비함정이 대응사격을 실시한 해전이다. 6월 29일 오전 10시경 북한 경비정 2척이 연평도 서방에서 서해 NLL을 침범하였고, 이에 우리 고속정 편대가 퇴거조치를 실시하였다. 북한 경비정이 10시 25분경 의도적인 기습사격을 자행하였고, 우리 경비정들이 기습을 받는 상황에서도 즉각적으로 대응사격을 실시하여 북한 경비정을 대파시키고 서해 NLL 이북으로 격퇴시켰으나 우리 고속정 1척도 침몰하였다.¹²⁵⁾

북한군은 서해 NLL 인근에서 유리한 여건이 조성되고 침범의 필요성이 있다고 판단되면 언제든지 NLL을 도발할 수 있다는 것을 보여주었다고 할 수 있다.

3. 북한의 의도 분석

제1연평해전이 일어난 시기는 남북한 간에 화해와 협력이 조성되고 있는 가운데 금강산 관광이 활기를 띠고 남북이산가족 만남을 위한 회담을 눈앞에 둔 시점이었다. 북한의 군사도발의 의도는 한쪽으로는 화해와 협력의 분위기를 조성하면서 경제적 실리를 챙기고, 다른 쪽으로는 의도적으로 무력분쟁을 조장하여 정치적 이득을 얻겠다는 화전양면전술로 요약될 수 있으며, 다음과 같은 다양한 목표를 달성하기 위한 것으로 분석할 수 있다.¹²⁶⁾

첫째, 서해 NLL의 무실화 시도이다. 서해 NLL이 유엔군 측에 의해 일방적으로 설정되었으며 이를 인정한 바가 없다고 주장하고 있는 북한은 서해 NLL 인근을 분쟁해역으로 만들고, 나아가 유엔사와 정전협정을 해체시키고 북·미 평화협정을 체결하려는 의도를 가지고 있었다. 둘째, 김대중 정부의 대북정책의 기초인 '무력도발의 불용' 원칙의 강도를 시험해 보려는 것이었다. 즉, 남북화해협력 정책을 시험해 보기 위해서 해상침범과 무력도발을 자행한 것으로 판단되었다. 이는 1972년 7.4남북공동성명으로 평화통일 3원칙을 남북한이 합의한 이후 북한이 1973년 서해 사태를 일으켜 서해 NLL을 여러 차례 침범하면서 무실화를 시도하기 시작한 것과 유사한 방식이었다. 셋째, 북한이 주장하는 12해리(22km) 영해를 기정사실화하여 서해 5도 인근해역의 어장을 확보하여 경제적 난관을 해결하려는 것이었다. 북한

125) 상계서, 254쪽.

126) 해군본부, 『NLL, 우리가 피로써 지켜낸 해상경계선』, 44-45쪽.

으로서는 서해에서 조업활동으로 획득한 꽃게를 수출하여 외화를 획득할 수 있기 때문에 서해 NLL을 무실화하면서 꽃게조업을 하고자 한 것이라 볼 수 있다.

이 외에도 한반도 긴장고조를 통한 대남·대미 협상력을 높이고 보다 많은 지원을 유도하고 남북한의 긴장을 조성하여 북한의 김정일체제 결속을 강화하기 위한 다목적의 의도도 있었을 것으로 판단된다. 제1연평해전 이후 서해 NLL에 관한 북한의 주장은 좀 더 구체적이고 공세적으로 변화였다. 1999년 6월 26일, 북한의 조국평화통일위원회 서기국은 제789호 보도를 통하여 “NLL이란 정전협정에도 없고 쌍방이 합의한 적도 없으며 그 누가 인정하지도 않은 것”이라고 하면서 서해 5개 도서와 북한지역 사이에 해상분계선이나 한계선이 설정된 적이 없다고 주장하였다.¹²⁷⁾

제2연평해전은 북한의 제1연평해전에 대한 보복을 노린 계획적이고 의도적인 도발이었다고 볼 수 있다. 일부에서는 사전 계획된 도발일 가능성보다는 해당지역을 담당하는 군부대 일부 강경파의 지시에 의하거나 현장지휘관의 자의적인 판단에 의한 우발적인 도발이었다는 주장도 있다. 그러나 북한 체제의 특성과 당시 해전 상황을 고려해 볼 때 우발적일 가능성은 매우 낮기 때문이다. 제2연평해전을 일으킨 북한의 의도를 종합해 보면 다음과 같이 분석해 볼 수 있다.

첫째, 서해 NLL을 무실화하고 북한이 제1연평해전 이후 주장해 온 이른바 ‘조선 서해해상군사분계선’과 2000년 3월에 선포한 ‘서해 5개섬 통항질서’를 일관되게 주장하기 위한 것이었다. 북한은 교전 직후에 “남조선이 서해해상에서 정상적인 해상경계 근무를 수행하고 있던 인민군 해군경비함들에 총포사격을 가하는 엄중한 군사적 도발을 감행하였다.”¹²⁸⁾ 하였다. 실제로 북한 측은 우리나라의 판문점 장성급회담 개최 제의에 대해 6월 30일 보내온 답신전문에서 “회담을 추진하려면 북방한계선(NLL)을 제거하는 회담부터 먼저 해야 한다.”고 주장했던 사실은 북한이 서해 NLL을 무실화하기 위해서 군사도발을 시도했음을 뒷받침해주고 있다. 둘째, 제1연평해전에 대한 보복을 위한 것이다. 북한은 제1연평해전 패전 이후 북한 내

127) "우리를 반대하는 군사적 도발과 전쟁 책동을 당장 견어치워야 한다.", 『로동신문』, 1999. 6. 28, 5면.

128) "남조선군이 서해해상에서 우리 인민군해군경비함에 총포사격을 가하는 엄중한 군사적 도발을 감행", 『로동신문』, 1999. 6. 30, 5면.

부의 사기저하 만회 및 북한군의 위신회복을 위해 공공연히 보복을 하겠다는 의사를 밝혀왔다. 특히 김정일이 사건 직전 2002년 5월 1일 북한 해군사령부를 방문하여 장병들을 일일이 격려했던 것을 볼 때 기습준비, 실행, 사후점검에서 북한의 노동당과 인민무력부가 참여했다는 것을 뒷받침해주고 있다.

이 외에도 북한의 어려운 상황 돌파와 체제결속을 위한 것으로 분석할 수 있다. 당시 우리나라와 일본이 월드컵 축구를 동시에 개최하고 있던 상황에서 세계의 모든 이목이 한반도를 지켜보고 있을 때, 북한은 국지적 군사도발로 국제적 관심을 집중시키고자 했다고 볼 수 있다. 또한 미국의 '악의 축' 발언 등으로 북한 체제는 상당한 어려움에 봉착하고 있었다. 이러한 복합적인 상황을 돌파하고 북한체제의 단결을 유도하면서 북한의 존재를 국제사회에 알리려는 목적도 있었을 것으로 분석하는 것이 타당할 것이다.

II. 2009년 대청해전-2010년 해안포 사격

1. 2009년 대청해전

2009년 11월 10일 대청도 동방 6해리(11km), 서해 NLL 서방 1.2해리(2.2km) 해상에서 북한 경비정이 서해 NLL을 침범하자 이를 퇴거하는 과정에서 북한경비정이 기습 조준사격을 하자 우리 고속정이 대응사격을 실시한 해전이다. 11월 10일 11시 30분경, 북한 경비정(383정)이 서해 NLL을 침범하자 우리 해군은 대응절차에 따라 3차례 경고통신과 3발의 경고사격을 실시하였다. 북한 경비정이 50여발의 조준사격을 실시하자, 우리 해군 경비 함정들도 자위권 차원에서 즉각 대응사격을 실시하여 북한의 함정들을 명중하여 대파시켰다.¹²⁹⁾

사건 당일 북한 함정은 우리 함정을 향해 조준사격을 실시했고, 우리 해군함정은 자위권 차원에서 응사를 하여 약 2분 동안 남북 해군함정 간 교전이 있었다.¹³⁰⁾ 교전과정에서 우리 함정은 인명이나 장비의 손상이 없었고, 북한 경비정은 화염에 휩싸여 반파되어 북쪽으로 도주하는 우리 해군의 압도적인 승리였다.

129) 국방부, 『국방백서 2010』, 255쪽.

130) 김성만, 『안보 소금』 (서울: 상지피엔아이, 2011), 69쪽.

2. 2010년 NLL인근에 대한 북한의 해안포사격

북한은 2010년 1월 25일부터 3월 29일까지 서해 NLL 근해에 항행금지구역을 설정하고 1월 27일부터 1월 29일까지 해안포사격을 실시했다. 1월 27일 09시경 북한은 해안포로 백령도 인근 해상에 사격을 실시하였다. 09시 35분경 우리 해군은 국제상선공통망을 통해 북한 측에 “긴장을 조성하지 말고 즉각 사격을 중단하라”고 세 차례 경고통신을 했다. 09시 45분경 북한은 대청도 인근해상에 사격을 실시하였고, 오후 늦게까지 간헐적으로 5-10발씩 사격을 계속하였다.¹³¹⁾

우리 군은 백령도에 배치된 K-9 자주포와 인근에 배치된 해군함정들에게 북한이 서해 NLL 이남수역에 사격할 경우 즉각 대응사격을 하도록 지시했다. 후방지역 공군기지에서 긴급 출동한 F-15K와 KF-16 전투기 등도 서해해상에서 계속 비행을 하며 최악의 경우 북한 해안포가 들어 있는 동굴 암벽진지를 보복 공격할 태세를 갖추었으나 북한의 추가 사격이 없어 남북한 간에 군사적 충돌은 발생하지 않았다.

3. 북한의 의도 분석

북한은 서해 NLL에 대하여 군사협상을 통해서 무실화를 시도하였던 남북군사회담기간 동안인 2004년부터 2008년까지는 군사적으로 도발하지 않았다. 그러나 북한 함정은 2004년 군사회담에서 합의한 남북한 해군함정 간에 우발적 충돌방지를 위해 설정한 국제상선공통망을 2008년부터는 거의 운용하지 않았다. 2009년도부터는 남북장성급군사회담에서 합의한 6.4합의서를 위반하기 시작하였다. 대청해전에서 북한 경비정이 몇 차례나 되는 우리 측의 경고통신을 무시하고 조준사격을 가했던 것은 다음과 같이 북한의 의도적인 도발¹³²⁾로 판단할 수 있다.

첫째, 서해 NLL의 무실화 시도 및 북한의 서해 영해권 주장을 재확인한 것이다. 이런 판단의 근거는 북한이 2009년 1월에 대남 전면대결과 서해 NLL 무효화 선언이다. 또한 북한은 대청해전 사흘만인 2009년 11월 13일 북한 측 남북군사회담 단장 김영철 명의로 대남통지문을 통해 “무자비한 군사적 조치가 취해지게 될 것”이

131) 김성만, 『천안함과 연평도』, 195쪽.

132) 해군본부, 『NLL, 우리가 피로써 지켜낸 해상경계선』, 70쪽.

라고 협박하였다. 이는 북한이 서해 NLL을 의도적으로 무실화를 시도했다는 것을 뒷받침해주고 있다. 둘째, 북한 내부에 대한 강력한 통제에도 불구하고 점점 이완되어 가는 북한 주민들을 통제하기 위한 수단으로 활용하고 또한 호전적인 북한 군부가 북한 정세를 주도할 수 있음을 과시하기 위한 계획된 행동이었던 것으로 판단된다.

북한이 서해 NLL 인근에 해상사격을 시도한 의도는 북한 국방위원회에서 2010년 1월 15일 '대남 보복성전'을 공언¹³³⁾한 이후 1월 말에 서해 NLL 인근 해상으로 무더기 해안포를 발사한 것으로 다음과 같이 분석해 볼 수 있다.

첫째, 서해 NLL 무실화의 지속이었다. 앞에서 보는 바와 같이 북한은 서해 NLL을 인정하지 않고 자신들이 설정한 해상군사분계선만이 존재한다는 입장을 거듭해서 주장¹³⁴⁾하였고 앞으로는 서해 NLL 인근의 함정이나 서해 5도에 대한 사격을 할 수 있음을 우회적으로 나타낸 것이다. 둘째, 서해 NLL 이남이라도 북한이 주장하는 이른바 '북한 영해'에 대해서는 북한이 확고히 대응하겠다는 의지의 표현일 가능성이 높다고 할 것이다. 대청해전 이후 북한이 '평시 해상사격구역'을 선포하여 우리 함정과 어선에 대한 공격도 불사하겠다고 위협한 직후 서해 NLL 인근에 해안포 사격을 한 것은 북한이 원하면 언제든지 서해 NLL 인근 해역에 대한 군사도발을 할 수 있음을 경고한 의도였다고 분석할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 2010년 천안함 폭침사건-연평도 포격도발

1. 천안함 폭침사건

북한은 2010년 1월에는 우리나라 언론이 보도한 북한 내 급변사태 대비계획을 시비로 “남조선 본거지를 날려버리기 위한 거족적 보복 성전을 개시한다.”라는 성명을 발표하였다. 이후 서해 NLL 해역에 대한 2차례의 해안포 발사, 서해 NLL 근해에서 1월 25일부터 3월 29일까지 항행금지구역 선포, 금강산지구에 대한 우리나라

133) 김강녕, “천안함 폭침과 연평도 포격도발: 그 교훈과 한국의 대응전략”, 『해양전략』 제149호(2011. 4.), 24쪽.

134) 이규창, “북한의 해상사격구역 선포와 해안포사격-배경 및 의도 분석과 법적 평가”, 『국방연구』, 제 53권 제1호(2010. 4.), 138쪽.

라 부동산 동결·몰수 등 강경조치를 계속 취해 나갔다.¹³⁵⁾

천안함 폭침사건은 2010년 3월 26일 21시 22분, 북한 잠수정이 서해 NLL을 침범하여 백령도 인근 해상에서 정상적으로 임무수행 중이던 천안함(PCC-772)을 어뢰공격으로 침몰시킨 사건이다. 당시 이 사건으로 승조원 104명 중 46명이 전사하였다.¹³⁶⁾

이후 천안함 진상조사활동반은 “폭침사건 이전과 사건 당시 주변국 잠수함정은 모두 자국 모기지 또는 그 주변에서 활동하였다. 그러나 북한의 해군기지에서 운용 중인 북한의 연어급 잠수정과 이를 지원하는 모선이 천안함 폭침사건 2-3일 전에 서해 북한 해군기지를 이탈했다가 천안함 공격 2-3일 후 북한 해군기지로 복귀한 것으로 확인했다.”¹³⁷⁾고 발표하였다. 진상조사 활동단은 당시 3월 26일 밤 천안함을 발견한 북한 잠수정이 천안함 좌측으로 3km쯤 떨어진 해저의 수중 10m 정도에서 잠망경으로 천안함의 움직임을 확인한 뒤 어뢰를 발사한 것으로 분석하였다. 천안함은 어뢰에 의한 수중폭발로 발생한 충격과와 버블효과에 의해 함수와 함미로 절단되어 침몰되었고, 무기체계는 북한에서 제조하여 사용 중인 고성능폭약 250kg 규모의 CHT-02D 어뢰라고 발표하였다.¹³⁸⁾

사건 직후, 우리 해군은 백령도 근해에서 초동조치 및 탐색작전, 인명구조작전, 함체인양작전, 실종자 및 잔해물 인양작전 등을 실시하였으며 천안함 함미는 4월 15일에 인양하였고 함수는 4월 24일에 인양하였다.

2. 연평도 포격도발

2010년 11월 23일 오전 10시 15분부터 오후 2시 30분까지 우리 해병대 연평부대는 과거에 해왔던 관례에 따라 서해 NLL 이남 우리 해상사격구역에 정례적인 해상사격 훈련을 실시하였다. 이 사격은 통상적인 훈련이었고 사격방향도 서쪽과 남쪽을 향했을 뿐, 서해 NLL 이북으로 단 한발도 지향하지 않아 북한이 위협을 거

135) 해군본부, 『NLL, 우리가 피로써 지켜낸 해상경계선』, 76쪽.

136) 국방부, 『천안함 피격사건 합동조사결과보고서』 (서울: 국방부, 2010), 34쪽.

137) 해군본부, 『NLL, 우리가 피로써 지켜낸 해상경계선』, 77-78쪽.

138) 국방부, 『천안함 피격사건 합동조사결과보고서』, 205쪽.

론할 만한 상황이 전혀 아니었다.

이 사격훈련이 끝나자마자, 북한군은 우리 해병대가 북한 영해에 사격을 하였다 고 주장하였고, 오후 2시 34분 경 개머리에 배치된 해안포와 곡사포, 그리고 122밀리 방사포로 연평도를 직접적으로 포격하였다. 북한군이 서해 NLL 이남인 연평도에 포사격을 가하자, 우리 해병대 연평부대가 K-9 자주포로 즉각 대응사격을 실시했다. 당시 북한군의 포탄은 150여발 중 90여발이 해상에, 60여발이 육상에 떨어졌다. 이날 포격으로 연평부대 해병대 장병 2명이 전사했고 16명이 중경상을 입었다. 또 해병대 신축공사 현장에서 공사 중이던 민간인도 2명이 사망했다.¹³⁹⁾

북한이 불법 도발을 자행한 직후, 우리 해병대는 교전규칙에 따라 북한에 대응사격 경고통신을 보냄과 동시에 발사원점인 북한의 무도 포진지에 대응사격을 실시했다. 연평부대의 북한 개머리 포진지에 대한 보복사격은 총 80발이었다.

천안함 폭침 이후 8개월 만에, 그리고 1953년 정전협정 체결 이후 최초로 우리나라 영토를 직접적으로 포격해 우리 해병대 장병과 민간인을 살상한 것이다. 무방비 상태의 민간인 거주 지역에도 무차별 포격을 가한 북한의 불법적이고 비인도적인 만행으로 사망자 이외에 다수 인원이 중경상을 입었다.¹⁴⁰⁾

3. 북한의 의도 분석

천안함 폭침과 연평도 포격 도발을 위한 북한이 조치한 다음과 같은 일련의 과정을 보면 북한의 의도를 알 수 있다. 2008년부터 남북관계가 냉각되자 북한은 마이너스의 경제성장에도 불구하고 서해 5도 주변의 해안포 전력을 대규모로 증강하기 시작했으며 6월에 서해 해안포에 탄약을 2배로 비축할 것을 지시하고 합동 해상사격훈련을 실시했다. 북한은 2009년 1월에는 대남 전면대결을 선언하고, 서해 NLL을 전면 부정하는 성명을 발표했으며, 1월 30일 남북 정치·군사 합의사항(불가침 선언 포함 38개 합의서)을 모두 무효화한다고 선언했다. 5월에는 우리나라의 PSI 전면참여를 비난하면서 ‘선전포고 간주, 정전협정 구속력 상실, 서해 5도를 출입하는 함선에 대한 안전을 담보하지 않는다.’고 언급했다.

139) 국방부 정책기획관실, 『국방백서 2010』, 266-267쪽.

140) 상계서, 266쪽.

11월 10일 대청해전 도발 이후인 12월에는 서해 NLL 인근해역을 북한의 '평시 해상사격구역'으로 설정했다. 2010년 1월 김정일은 서해안에서 육·해·공군 합동훈련을 참관하고 장사정포를 동원하여 해상으로 실제사격을 했다. 그리고 3월 26일 백령도 이남에서 경비 중이던 우리 천안함을 잠수정 어뢰공격으로 폭침했던 것이다.¹⁴¹⁾ 천안함을 폭침한 북한의 의도¹⁴²⁾는 다음과 같다고 볼 수 있다.

첫째, 2009년 대청해전에서 패한 뒤 보복차원과 서해 NLL의 무력화를 위한 시도였다고 판단된다. 대청해전 후 북한군의 사기진작을 위해 의도된 군사적 행동이라고 할 수 있으며, 과거 수차례 NLL에서의 도발과 같이 북한은 서해 NLL 침범을 통해 서해 NLL이 비합법적이라고 주장하려 했던 것이다. 둘째, 2008년 후반기부터 김정일의 건강에 이상이 있었던 후 김정은으로의 후계구축과정에서 내부적으로 동요하고 있던 민심을 수습하여 체제 결속을 도모한 것이었다고 볼 수 있다. 셋째, 북한은 수상함정이 아닌 비대칭전력인 잠수함정으로 기습하여 막대한 피해를 줌으로써 비대칭전력의 능력을 과시하고, 동시에 세계에 서해 NLL 인근이 분쟁수역이라는 이목을 집중시키려는 것으로 판단된다.

연평도 포격도발을 분석해 보면 과거 북한의 대남도발과는 완전히 다른 형태의 도발이었다. 연평도 포격도발은 우리나라의 영토에 대해 직접적으로 대규모 군사도발을 감행한 정전협정 이후 최초의 사건이었다. 이러한 북한의 공세적인 공격에는 북한이 핵을 가졌으니 아무도 북한을 어찌지 못할 것이며 전시작전권이 없는 우리 군이 도발원점을 반격하지 못할 것이라는 판단을 북한 수뇌부가 했을 것으로 생각해 볼 수 있다.

우리 해병부대는 1974년부터 서해 5도 인근에 정례적인 해상사격을 실시해왔다. 해상사격을 할 경우 주변해역을 운항하는 선박들의 안전을 보장하기 위하여 해상

141) 김성만, 『안보 소금』, 308-309쪽: 11월 24일 북한 외무성 대변인 담화에서 “적들은 우리를 자극하지 않기 위해 연평도 남쪽 방향으로 포사격을 했다고 하지만 어느 방향으로 발사하던지 우리 측 영해 안에 포탄이 떨어지게 되어 있다.”고 주장하였다. 11월 25일에는 유엔사의 장성급군사회담 제의를 거부하는 전화통지문을 통해 “서해가 분쟁수역으로 된 것은 미국이 우리 영해에 제멋대로 그은 북방한계선 때문이며, 남한이 또 군사적 도발을 하면 주저 없이 2차, 3차로 물리적 보복타격을 가할 것”이라고 협박하였다.

142) 해군본부, 『NLL, 우리가 피로써 지켜낸 해상경계선』, 83-84쪽.

사격계획을 국립해양조사원의 항행경보(Korean Navigation Warning)와 해양경찰청의 해상교통문자방송(NAVTEX)을 통해 사전 공지하고 있다. 그동안 북한은 이러한 해상사격훈련에 대해서 어떠한 비난이나 이의를 제기하지 않다가 2009년 남북 관계가 악화되자 백령도와 연평도 해병부대의 해상사격훈련을 북한 영해에 대한 포사격으로 주장하면서 군사도발을 자행하기 시작한 것이다.¹⁴³⁾

북한의 이러한 무모한 무력도발의 의도는 다음과 같이 분석할 수 있다. 첫째, 서해 NLL을 무실화하고 정전협정의 불안정성을 야기하여 서해 5도와 인근해역을 분쟁 수역화하려는 것이다. 북한은 연평도 포격도발 당일 조선인민군 최고사령부 대변인 보도를 통해 우리 군이 연례적으로 실시하는 정상적인 사격훈련마저 자신들의 영해에 대한 군사도발이라는 억지주장을 펴면서 연평도 포격을 정당화하고 도발의 책임을 우리 측에 전가하려는 의도를 보였다. 둘째, 우리 군이 북한이 주장하는 이른바 영해라는 구역에 해상사격을 할 경우, 주저하지 않고 2-3차로 물리적 보복타격을 하겠다고 협박하는 등 우리군의 군사활동을 위축시키고 국민들의 안보 불안감을 조성하는 것도 북한의 노림수 중 하나로 보였다. 또한 전시에도 금지하고 있는 주민 거주지에 대한 무차별 폭격을 한 것은 우리 국민들의 안보 불안감을 조성하려는 의도였다고 볼 수 있다.¹⁴⁴⁾ 셋째, 김정은의 지도능력 과시로 후계체제를 더욱 강화하고 북한 내부의 체제 결속을 유도하려는 내부단속용 목적도 있다고 분석할 수 있다. 연평도에 직접적인 포격을 감행해 북한 특유의 강력한 지도자 모델을 조작하는 등 북한의 상투적인 수법의 하나로 도발을 감행했을 가능성이 있다고 할 것이다.¹⁴⁵⁾

북한의 천안함 폭침과 연평도 포격도발은 과거의 도발형태와는 크게 다르다. 천안함 폭침은 은밀한 비대칭무기인 잠수정을 이용한 수중전의 형태였으며, 연평도를 포격한 것은 확전을 방지하면서 국지적인 도발의 효과를 노린 것으로 추정된다. 또한, 연평도에 대한 공격수단으로 해안포와 방사포를 선택한 것은 북한의 해안포는 1,000여문인데 비해 우리 해병대는 K-9포 10여문 정도에 불과했다. 우리가

143) 이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』, 274쪽.

144) 상계서, 148쪽.

145) 해군본부, 『NLL, 우리가 피로써 지켜낸 해상경계선』, 100-101쪽.

아무리 대응한다 해도 북한의 공격수준을 넘을 수 없다는 지리적 한계성을 염두에 두었을 것이다. 즉 북한에게 지리적으로 절대 유리하므로 도발의 성공을 확신했을 것이고 사전에 철저히 계획하여 실시한 의도적인 공격으로 분석된다.¹⁴⁶⁾

서해 NLL인근에서 북한 경비정의 침범은 언제라도 군사적 충돌로 비화될 수 있는 징후인데, 근래에 북한 경비정의 서해 NLL 침범은 증대되고 있는 실정이다. 2011년과 2012년 각각 5회에 불과했던 북한 경비정 침범은 2013년에는 증가 추세를 보였다.¹⁴⁷⁾ 이를 종합해 보면, 앞으로도 북한은 서해 NLL을 무실화하기 위하여 다양한 방법을 이용하여 지속적인 도발을 감행할 것으로 전망된다.



146) 국방전문가포럼, 『한국 국방의 도전과 대응』 (과주: 한국학술정보, 2012), 189-190.

147) 김재중, “北 경비정 NLL 침범 올들어 급증”, 『국민일보』, 2013. 10. 21일자, 5면; 2013년 10월 20일 국회 국방위원회에 제출한 합동참모본부의 ‘2008년 이후 북한 선박의 NLL 침범 및 우리 군의 대응 현황’ 자료를 분석한 결과 2013년 8월까지 8회로 확인되었다.

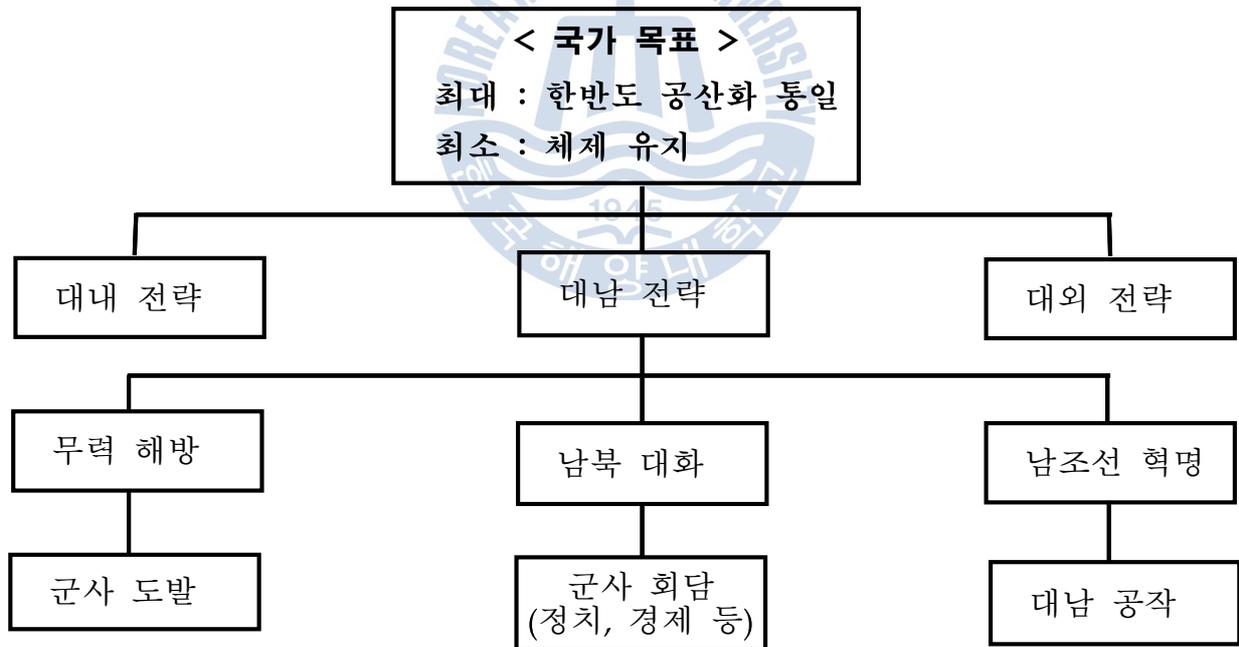
제3절 군사협상과 군사도발 종합 분석

I. 북한의 대남전략과 서해 NLL 무실화의 관계

1. 북한의 국가목표, 대남전략, 군사협상, 군사도발의 관계

군사협상과 군사도발에 관한 남북한의 인식의 차이가 크기 때문에 현실적으로 북한의 대남 군사협상과 군사도발 개념을 객관적으로 정의하기는 쉽지 않다. 북한의 남북대화에 관한 정의는 “우리인민의 최대의 민족적 과업인 조국통일을 실현하기 위하여 북조선 대표와 남조선 대표가 한자리에 모여 앉아서 의논하는 것”¹⁴⁸⁾이다. 즉, 북한은 군사협상과 군사도발을 <표 3-1>과 같이 북한의 국가목표인 공산화 통일 달성을 위한 대남전략의 군사적 수단으로 보고 있다.¹⁴⁹⁾

<표 3-1> 북한의 국가목표, 대남전략, 군사협상, 군사도발의 관계



군사도발의 개념과 기준에 있어서도 남북한 간의 군사도발에 관한 입장 차는 서

148) 북한 사회과학원, 『정치용어사전』 (평양: 사회과학출판사, 1970), 117쪽.

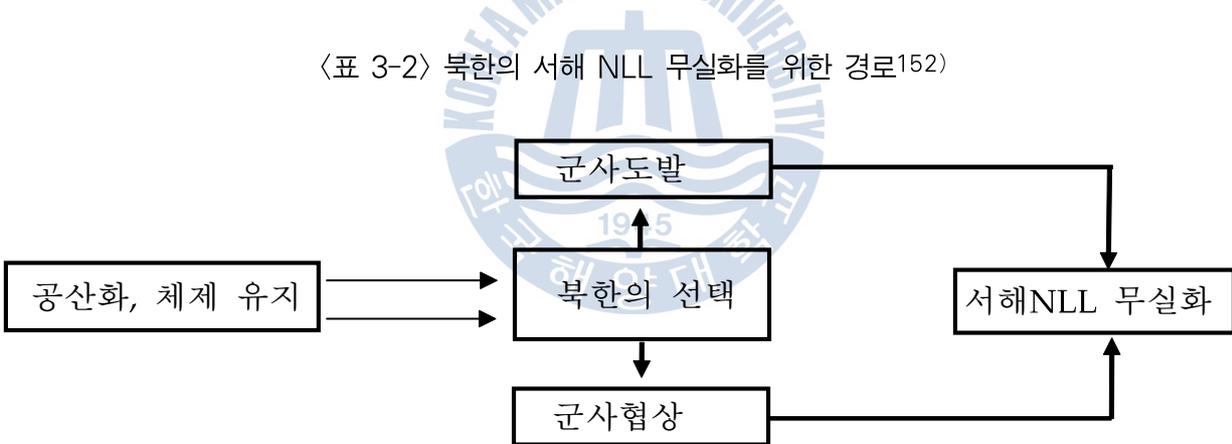
149) 이미숙, “군사협상과 군사도발 병행 행태를 통해 본 북한의 대남전략”, 『통일정책연구』 제20권 2호, 2011, 133쪽에서 인용함.

로 다르다. 세계적으로 학계에서는 군사도발보다는 위협, 분쟁, 위기 등의 용어를 많이 사용하고 있는데 우리나라도 이와 유사하다. 북한의 군사도발에 대응하는 업무를 주관하는 합동참모본부에서는 군사도발(Military Provocation)을 “군대, 군비, 전쟁에 의한 우리나라(상대국)의 국민과 재산 또는 영역에 가하는 일체의 위해행위”¹⁵⁰⁾로 정의하고 있다. 그러나 북한은 군사도발을 감행하고도 도발 자체를 부인하고 정당화시키는 경우가 비일비재하여 군사도발의 개념과 기준을 객관적으로 정의하기는 쉽지 않은 것이 현실이다. 즉, 북한의 군사도발은 <표 3-1>과 같이 북한의 국가목표¹⁵¹⁾인 한반도에서 공산화 통일과 체제 유지의 목적이며 대남전략차원에서 군사회담과 군사도발을 병행하여 시도하고 있음을 알 수 있다.

2. 북한의 서해 NLL 무실화 채택 경로

북한은 공산화나 체제유지를 위한 대남전략으로 군사협상과 군사도발을 선택하는 것이며 <표 3-2>와 같이 서해 NLL 무실화 또한 동일한 경로임을 알 수 있다.

<표 3-2> 북한의 서해 NLL 무실화를 위한 경로¹⁵²⁾



2004년부터 2008년까지의 남북한 군사회담에서 우리나라는 서해해상에서의 무력충돌을 방지하기 위한 군사적 긴장완화와 서해 NLL 인근에 공동어로수역 설정 및

150) 합동참모본부, 『합동·연합작전 군사용어사전』 (서울: 합동참모본부, 2006), 73쪽.

151) 하정열, 『대한민국 안보전략론』 (서울: 도서출판 황금알, 2012), 81쪽: 조선노동당규약 전문(2012년 4월 11일 개정)에 “조선노동당의 당면목적은 공화국북반부에서 사회주의강성국가를 건설하며 전국적 범위에서 민족해방민주주의혁명의 과업을 수행하는데 있으며, 최종목적은 온 사회를 김일성-김정일주의화하여 인민대중의 자주성을 완전히 실현하는데 있다.”고 명시하고 있음.

152) 이미숙, 전개논문 136쪽에서 필자가 서해 NLL을 적용하여 재구성함.

서해평화협력특별지대 설정, 교류협력의 군사적 보장 등을 위해서 노력하였다. 반면, 북한은 군사회담을 <표 3-1>과 같이 한반도 공산화 통일과 체제유지 등의 국가목표 달성을 위한 대남전략차원에서 서해 NLL 무실화를 달성하려는 협상의 장으로 이용하였다¹⁵³⁾고 분석된다. 즉, 서해 NLL의 현상을 타파하고 무실화하기 위해서 북한은 대남 군사전략차원에서 군사협상과 군사도발의 형태변화를 보임으로써 우리나라의 대북정책의 변화되는 상황을 이용했다고 볼 수 있다.

북한은 과거 우리 정부의 대북정책 변화에 따라 군사협상과 군사도발을 적절히 선택하여 왔다. 즉, 북한 정권은 상대방인 우리 정부의 대북정책 기조나 추세의 변화에 따라서 군사도발과 군사협상 중에서 취사선택하는 경향을 보였다. 이와 같은 경향을 북한의 서해 NLL 무실화에 적용하면서 분석해 보자.

II. 서해 NLL 무실화 조장 및 남남갈등 유도

2000년 이후 남북한 간의 장성급군사회담과 무력충돌은 거의 모두가 서해 NLL 문제와 관련되어 있으며, 북한은 서해 NLL을 무실화하기 위한 수단으로서 군사회담과 군사도발을 반복해왔다. 특히 2000년대에 들어 북한은 인명피해의 위험을 감수하면서 군사도발을 통해 서해 NLL 인근을 침범하여 충돌을 유발시키고, 이를 빌미로 군사회담 개최를 유도하여 공동어로수역 및 평화수역 설정 등을 주장하였는데 이러한 북한의 의도를 분석해보면 다음과 같다.

1. 서해 NLL 무실화 조장

북한은 남북회담 및 각종 성명에서 서해 NLL을 중심으로 한 우리나라 내부의 다양한 의견을 서해 NLL을 부정하는 논거로 이용하고 있다. 우리 내부에서 법적 유효성이 없다는 소수의 논리와 주장들을 북한이 서해 NLL 무실화의 논리와 명분으로 악용해오고 있다는 것이다. 결과론적으로 우리 내부의 유효성 부인설을 주장하는 학자들이 북한에게 서해 NLL을 부정하고 무실화하기 위한 논리와 명분을 제공해주는 심각한 문제가 초래되고 있는 것이다.¹⁵⁴⁾

153) 임인수, “북한의 도발가능성과 NLL 및 ‘합참통제구역’ 관리방안 연구”, 『정책현안연구과제』 '09-4(서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2009. 9.), 58쪽.

제1연평해전 이후 북한의 각종 성명과 발표 및 남북군사회담에서의 발언들을 살펴보면, 우리나라 내부에서 제기된 소수의 견해와 주장들을 그대로 인용하여 자신들의 주장을 정당화하고 있다는 것을 알 수 있다. 예를 들면, NLL의 설정 경위와 관련하여 북한은 故 리영희 한양대 명예교수가 주장했던 “NLL이 6.25전쟁 중에 설정하였던 해상봉쇄선인 ‘클라크 라인’을 대체했다.”는 주장¹⁵⁴⁾을 남북군사회담에서 그대로 인용하여 우리나라 대표들을 압박하였다.

그리고 북한은 우리나라의 일부 법학자들이 ‘서해 NLL은 법적으로 하자가 있으므로 남북협의를 통해 평화적으로 해결해야 한다.’는 주장을 협상전술에 적극 이용하여 우리나라의 양보를 유도하려고 시도하였다. 북한의 주장과 동일한 우리나라 내부의 소수 진보성향 견해들이 북한의 서해 NLL을 부정하는 논리와 새로운 해상 경계선을 설정하자는 북한의 주장을 뒷받침해주고 있는 것이다.

결론적으로 북한이 남북장성급군사회담 및 남북국방장관회담과 같은 군사협상과 연평해전, 대청해전, 천안함 폭침 및 연평도 포격도발과 같은 군사도발을 수단으로 서해 NLL을 무실화하는 배경에는 북한의 3대를 이어온 대남전략이 존재한다고 분석된다. 즉 북한의 대남전략은 북한의 노동당 규약에서 명시한 국가목표인 한반도 전체의 공산화가 바뀌지 않는 한 불변한다는 사실을 인식해야 할 것이며, 군사협상과 군사도발은 북한의 대남전략의 수단이며 경로인 것이다. 김정은이 집권한 이후에도 북한의 대남전략은 변화하지 않고 있다. 북한은 2012년 노동당 규약을 개정하면서도 2013년 노동당 10대원칙을 발표하면서도 한반도 공산화 통일이라는 목표는 변하지 않고 있다. 따라서 북한이 지금까지 행하여 왔던 합의서 위반이나 군사협상 및 군사도발 등은 앞에서 분석한 바와 같이 한반도 공산화 통일과 북한의 체제유지와 생존을 위해 선택적으로 활용해 온 대남전략의 수단이라는 것을 알 수 있다.

또한, 2008-2012년 이명박 정부에서는 10.4 남북정상선언이 추진동력을 잃고 북한이 기대했던 서해 평화협력특별지대 합의가 이행되지 않으면서 남북한의 군사협

154) 이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』, 301쪽.

155) 리영희, 전계논문, 46-52쪽.

상 통로가 꼭 막혀 있었다. 이러한 상황에서 북한이 선택한 것은 미사일 발사와 핵실험을 비롯하여 천안함 폭침과 연평도 포격도발 등 실질적인 군사도발이었음은 북한이 대남전략으로서 군사도발을 채택했었다는 증거이다.

북한이 간헐적으로 다양한 남북회담이나 군사협상을 추진하거나 남북한 간에 합의한 사항을 일시적으로 이행한다고 해서 북한의 대남전략이 변화했다고 평가하는 것은 금물이다. 북한은 김일성-김정일-김정은으로 이어지는 3대를 거쳐 변하지 않는 공산화 통일의 대남전략을 추구하고 있기 때문에 상황 변화에 따라 언제든지 화전양면전술을 구사할 것으로 예상된다.

2013년 초 북한의 행태를 보면서 미국의 국방장관 척 헤이글은 “북한은 과거 행태로 볼 때, 군사적 도발과 외교적 조치가 번갈아 나타났고 최근 대화 제의도 같은 흐름일 수 있다.”고 평가하면서 “우리는 모든 옵션과 비상상황에 대비해야 한다. 북한은 여전히 위협하고 예측 불가능하며 군사 역량까지 갖추고 있다.”¹⁵⁶⁾ 라고 경고하였다. 즉, 북한의 서해 NLL 무실화 시도는 한반도 공산화를 위한 선행목표이며 체제유지를 위해서 채택 가능한 군사협상과 군사도발은 대남전략의 수단이라는 것과 궤를 같이한다.

2. 서해 NLL 관련 남남갈등 유발

북한은 남북화해협력정책을 추진했던 국민의 정부 기간 중 서해 NLL 이남에서 제1-2연평해전을 유발하여 남북한에 인적·물적인 피해를 발생시켰다. 그러자 2003년 초에 출범하여 남북평화번영정책을 추진한 참여정부에서는 서해 NLL 인근에서의 군사적 충돌을 방지하고 남북한의 평화를 유지한다는 명목으로 서해 NLL과 연관된 남북군사회담을 북한에 제의하였다.

당시, 북한은 우리가 제의한 남북장성급군사회담에 즉각적으로 응하였으며, 이후 남북한은 4년여 동안에 10여 회의 군사회담을 개최하였다. 제3차 군사회담에서부터 북한은 서해 NLL이 비합법적이라고 억지를 부리면서 국제법에 따라 새로운 해상경계선을 설정해야 한다고 주장하였다. 북한이 국제법에 따른 새로운 경계선 설

156) 美 헤이글 국방장관, “北 예측불허, 도발가능성”, 『동아일보 채널A 종합뉴스』, 2013. 6. 12일자.

정을 주장하자 서해 NLL의 국제법적인 문제에 대한 국내 논쟁이 전개되었다. 특히, 남북정상회담을 앞둔 시기에 우리나라 내부에서는 서해 NLL의 법적 성격이 유효한가? 유효하지 않는가? 에 따라 법적 유효성 인정설과 유효성 부인설로 양분되어 치열한 논쟁을 벌이면서 남남갈등으로 비화되었다.

유효성 인정설은 당시 우리나라 대다수의 견해로 서해 NLL은 정전협정에 명시되지 않는 않았지만 정전협정을 성실히 이행하기 위하여 정전협정 직후에 설정한 해상경계선이라고 보는 견해이다. 이 견해는 1953년 정전협정 체결이후 20여년 이상 북한은 서해 NLL을 묵인하고 묵종하였으므로 국제법적으로 우리나라의 관할권이 인정된다는 것이다. 이후 1992년 남북기본합의서에서도 남북한 간의 실질적인 해상경계선으로 확인하였다는 것이다.

이 견해를 지지하는 대부분은 서해 NLL을 성격상 영토적 개념 또는 정전체제의 군사적 경계선 개념의 해상군사경계선으로서 주권의 수호차원에서 절대 고수해야 한다는 점을 강조하였다.¹⁵⁷⁾ 따라서 서해 NLL의 재설정 은 군사적 긴장을 증폭시키는 계기가 될 것이므로 정상회담의 의제가 되거나 정치적 해결에 반대하였고, 새로운 해상경계선 문제는 남북기본합의서에 기초하고 서해 NLL을 인정하는 바탕 위에서 국방장관회담이나 남북군사공동위를 통해 군사적 신뢰구축조치와 함께 협의·해결해야 한다고 주장하고 있어 국방부와 궤를 같이 하고 있다.

반면, 유효성 부인설은 당시 우리나라 소수의 견해로, 진보학자나 시민단체 중에서 몇몇 인사들이 주장한 서해 NLL은 정전협정에 명시되지 않았고 법적으로 문제가 있다는 점을 인정해야 한다는 것이다. 또한 서해 NLL은 그 성격상 영토개념의 영해선이 아니라고 주장했다. 그러므로 유효성 부인설을 주장하는 인사들은 남북한 간에 서해 NLL 일대의 무력충돌 방지와 평화정착을 위한 합리적인 방안을 마련하는 협의를 적극 추진해야 한다는 입장을 견지하고 있다.¹⁵⁸⁾ 이러한 입장을 대

157) 안병태 전 해군참모총장은 “NLL은 영토 개념이나 안보 개념보다는 그 성격상 ‘휴전체제의 군사적인 개념’으로서, 휴전이후 북한의 20년간에 걸친 국제법상의 묵인과 행정조치 및 국제관행으로 보아 남북한 간 해상경계선으로 정립된 상태이다.”라고 주장한다. 『문화일보』, 2007. 8. 29일자; 김종하 한남대 교수도 “NLL은 정전협정의 안정적 관리를 위해 설정된 선으로, 현재까지 해상 군사분계선의 기능과 역할을 해왔기 때문에 남북 간의 실질적인 해상경계선이다.”라고 주장하였다. 『국민일보』, 2007. 8. 21일자.

부분 동조했던 참여정부에서는 서해 NLL을 둘러싼 무력충돌의 문제를 해결한다는 목적으로 서해평화협력특별지대 구상을 2007년 10월 제2차 남북정상회담에서 합의하였다.

이러한 회담과정에서 북한은 우리나라의 입장과 주장을 양보토록 유도하려는 협상전술을 구사하여 남남갈등을 유발하도록 시도하였다. 예를 들면, 남북회담의 비공개 원칙이라는 관례를 무시하고 회담장에서 북한의 발언내용을 그대로 우리 매스컴에 생방송하려고 시도하였다. 회담장에서 기자단에 공개하여 이를 우리나라 언론이 다양한 의견을 분출하도록 하는 단초를 제공하는 등 대남갈등 유발전략을 수시로 시도하였다.

그러나 이와 같은 서해 NLL에 대한 우리나라 내부의 논쟁들과 북한의 서해 NLL 무실화를 위한 군사협상과 군사도발에서 집요한 책동들은 결과적으로 우리나라 국민여론을 결집시켜주는데 커다란 영향을 주었다. 이제 절대 다수 국민들은 서해 NLL에 대해 안보개념을 넘어 영토개념에서 절대 사수해야 할 해상경계선으로 인식하게 된 것이다.

그러므로 앞으로는 남북한 간에 새로운 해상경계선을 재설정하는 문제를 협의하는 것은 국가영토에 준한 문제이므로 국민적 공감대가 충분히 조성되는 조건에서 추진해야 할 것이다. 남북한 간에 남북기본합의서 상의 군사적 긴장완화와 신뢰구축 합의사항들이 실질적으로 이행되고 한반도 평화체제가 진전되는 단계에서는 국민적 지지와 공감대가 형성되어 자연스럽게 해상불가침경계선 문제도 해결될 수 있을 것이다.

즉, 한반도 평화체제 체결시점에서 새로운 해상경계선이 설정될 때까지는 '서해 NLL 존중·준수 원칙'을 확고히 유지해야 하며, 우리나라 내부에서 서해 NLL에 대한 불필요한 논쟁과 갈등이 발생하지 않아야 할 것이다. 우리나라 내부의 소수의

158) 『SBS』 보도(2007. 8. 30.); SBS는 “NLL문제의 해법은 서해해상에 육상의 비무장지대와 같은 완충지대로 평화수역을 만드는 것이다. 평화수역이 설정될 지역은 기존의 NLL과 북한이 새로 제시한 해상 경계선의 차이가 가장 큰 수역인 소청도와 연평도 사이가 검토되고 있다. 평화수역에는 남북 군함의 출입은 통제되고 어선들만 어로활동을 하되 질서유지 등을 위해 최소한의 무장을 갖춘 경비선만 출입시키는 방안을 검토 중이다. 경비업무는 평화수역을 반분해 남북이 각각 맡는 방안과 시간대를 정해놓고 교대로 맡는 방안이 논의되고 있다.”고 보도하였다.

진보학자들을 중심으로 한 논란과 갈등은 북한에게 서해 NLL 무실화의 논리와 군사도발의 명분을 제공하여 주는 부작용을 초래하기 때문이다.

Ⅲ. 2000년-2013년 군사협상과 군사도발 분석

1. 1990년대 초중반은 군사협상과 군사도발 병행

북한은 1990년대 초반에는 사회주의를 창시한 소련과 동구의 대다수 사회주의 국가가 붕괴되는 것을 보고 북한의 사회주의체제도 와해될 수 있다는 위기감에 봉착했다. 이 당시 북한은 사회주의체제의 정통성을 바로 세우고 정치적 동요를 막기 위해서 주체 이데올로기에 입각한 이른바 ‘우리식 사회주의’를 강력히 시행하면서 사회주의 우월성에 대한 사상교양사업과 유일사상체계의 확립을 위한 당 강화사업에 주력하였다.¹⁵⁹⁾ 이러한 초탈냉전이라는 대내외적인 정치적 위기상황에서 북한은 체제 유지를 위해서 우리나라와 남북기본합의서 체결에 집중하였으며 수많은 협상 끝에 1992년 남북기본합의서와 불가침부속합의서를 체결하여 북한 체제를 유지하기 위해서 군사협상 위주의 대남전략을 채택한 것으로 분석된다.

1990년대 중반에는 국제적 고립과 자연재해 등으로 이른바 ‘고난의 행군’이라는 극도의 어려운 경제난을 맞았다. 당시 김영삼 정부는 김일성과 최초의 남북정상회담을 추진하였으며 북한도 회담개최에 호응하였으나, 1994년 김일성의 급작스런 사망으로 최초의 남북정상회담은 개최되지 못하였다. 김일성 사망 이후 북한은 내부 결속과 김정일 후계체제 확립을 위하여 1996년에 북한잠수정을 이용한 무장공비 침투 및 1998년에 북한 잠수정 및 반잠수정 침투를 감행하는 등 군사협상과 군사도발을 병행하였다.

2. 국민의 정부 시 군사협상 위주 채택

1998년 출범한 국민의 정부는 남북화해협력정책을 추진하면서 북한에게 남북회담 등 대화를 적극 제의하였다. 1999년 6월 15일 제1차 연평해전이 발발했지만, 남북한은 1년 후인 2000년 6월에 최초의 남북정상회담을 개최하였다. 회담 종료시

¹⁵⁹⁾ 이미숙, 전계논문, 136쪽.

6.15 남북정상선언을 발표하였으며 이 시기에 북한은 대남전략의 기초를 협상으로 전환하기 시작하였다. 2000년대 초 당시에 북한은 핵무기와 장거리미사일 개발을 병행하면서 식량난의 가중과 만성적인 경제침체, 과중한 군비증강의 부담 등으로 경제난이 심각하였다.¹⁶⁰⁾ 북한의 핵무기와 미사일개발에 대응하여 미국은 북한을 테러지원국으로 지속 분류하였고 대북적대시정책을 지속하였다. 이런 상황에서 북한은 우리나라의 화해협력정책에 편승하여 대남 군사협상을 대남전략의 주요한 수단으로 채택한 것으로 분석된다. 남북정상회담의 후속조치로 2000년 9월에 남북 국방장관회담이 최초로 제주도에서 개최되었으며, 남북경제협력을 위한 철도 및 도로 건설을 논의하는 남북군사실무회담이 지속적으로 개최되기 시작하였다. 북한은 남북한 철도 및 도로 건설, 개성공단 조성 및 금강산 관광 개시, 7.1 경제관리 개선조치 시행 등 남북교역의 활성화를 위한 기반시설 조성 및 외화벌이에 집중하여 북한 체제유지와 경제난 회복에 주안을 두었던 것으로 평가된다.

이러한 남북한 간의 우호적인 상황의 틈을 노려 북한은 서해 NLL 이남을 침범하여 NLL을 무실화하려는 목적으로 2002년 6월 29일 제2연평해전을 일으켜 참수리 357호정을 침몰시키기도 하였다. 그러나 대체적으로 국민의 정부기간 5년 동안을 살펴보면, 북한의 대남전략은 강경한 군사대결보다는 군사협상을 대남전략의 경로로 채택한 것으로 평가할 수 있다.

3. 참여정부 시 군사협상 위주 채택

2003년부터 참여정부가 출범하여 남북평화번영정책을 기조로 남북한 간에 교류협력의 분위기가 고조되자, 북한은 그 상황을 북한체제 유지를 위한 정치적 기회로 삼아 휴전선 일대에서의 선전활동 중지와 선전수단을 제거하는데 집중하였다. 군사분계선 일대에서의 선전활동 중지와 선전수단 제거는 북한이 1990년대부터 절박하게 추구해 왔던 숙원사업이었다.¹⁶¹⁾ 2004년 제1-2차 남북장성급군사회담을 통하여 북한은 군사회담에서 자신들이 제기한 '휴전선 일대에서의 선전활동 중지와 선전수단 제거'의 합의서를 체결하고 상호 이행을 유도하면서 선전수단 제거와 선

160) 상계논문, 142쪽.

161) 이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』, 213쪽.

전활동 중지라는 1차적인 목표에 집중하였던 것으로 판단된다.

이후, 2006년 제3-4차 남북장성급군사회담에서 북한은 서해 NLL과 연관된 유엔 해양법협약이나 일반 국제법 등을 거론하면서 서해 NLL 무실화를 본격적으로 시도했다. 즉 북한은 제1-2차 남북한장성급군사회담에서 합의한 서해해상 우발적 충돌방지에 관한 6.4합의서는 준수하지 않으면서 남북통신망을 악용하여 서해 NLL 무실화를 의도적으로 시도하였다. 이 기간 중 북한은 2006년 7월 동해안에서 대포동 2호를 포함한 7발의 미사일을 발사하였고, 10월 9일에는 제1차 핵실험을 강행하면서 합의사항을 유명무실화 해나갔다.¹⁶²⁾ 2007년에는 북한의 연이은 고강도 군사도발로 남북한 간에 군사협상이 단절되기도 했으나, 우여곡절 끝에 5-6차 남북장성급군사회담이 개최되었으며 2007년 10월에는 남북정상회담이 개최되어 10.4 남북정상선언을 발표하였다. 그 후속회담으로서 그해 11월에 남북국방장관회담 및 12월에 남북장성급군사회담이 차례로 개최되었다.

남북국방장관회담에서는 남북정상선언에서 합의한 '서해평화협력특별지대'에 관한 합의와 이행방안을 구체적으로 협의하였으나 후속조치에 대해서는 남북한 간의 의견 차이가 컸다. '서해평화협력특별지대'의 주요 내용은 서해 NLL 인근에서의 공동어로수역을 설정하여 남북한이 공동으로 어로를 실시하고 바다 목장 등을 건설하는 것이었다. 그러나 그 배경에는 서해 NLL을 무실화하려는 북한의 의도가 있었으며 협상 중에는 서해 NLL을 유지하려는 우리나라의 대응이 있었다.

이후 참여정부와 북한은 10.4남북정상선언에 대하여 구체적으로 이행하기에는 의견 차이가 너무 컸으며 시간의 부족과 함께 추진동력을 잃어갔다. 참여정부 기간 중, 북한은 군사협상을 통하여 휴전선 지역에서 선전수단을 철거하고 선전을 중단하는 것은 얻어냈으나 서해 NLL의 무실화와 관련해서는 어떠한 것도 얻어내지 못하였다.

우리 정부가 2003년부터 2007년까지 평화번영정책을 추진한 5년 동안 북한은 대체적으로 대남전략의 수단으로써 북한 체제유지를 위한 휴전선 지역의 선전수단 철거와 서해 NLL 무실화를 위해서 대남전략의 주요 수단으로 군사협상을 채택했

¹⁶²⁾ 임인수, 전계논문, 49쪽.

던 것으로 분석된다.

4. 이명박 정부 시 군사도발 위주 채택

2008년 이명박 정부가 출범한 이후 정부의 대북정책으로서 ‘비핵·개방·3000구상’과 서해 NLL 수호의지를 천명하자, 북한은 2009년 1월 서해 NLL 무실화를 재차 선언하였다. 이와 더불어 북한은 “북남 사이의 정치군사적 대결상태 해소와 관련된 모든 합의사항 무효화”를 선언하였다.¹⁶³⁾ 북한이 2009년 4월에 대포동 2호 미사일 발사와 이어서 5월에 제2차 핵실험을 감행하자, 우리나라는 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction) 확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative)에 전면 참여하면서 한반도는 극단적인 대립의 상황으로 변화되었다.

북한은 2009년 우리나라의 PSI 전면 참여를 북한에 대한 선전포고로 간주하여 더 이상 정전협정의 구속을 받지 않을 것이며, 한반도는 전쟁상태로 되돌아가 서해 5도와 NLL 인근 해상에 대한 안전항해를 담보하지 않을 것이라고 성명을 발표¹⁶⁴⁾하면서 대남 군사도발의 강도를 높여갔다. 이후, 북한은 우리나라의 남북협상 제의에는 일체 응하지 않으면서 군사도발 위주의 대남전략을 시도하여 2009년 11월 대청해전, 2010년 3월 천안함 폭침, 2010년 11월 연평도 포격 도발 등 대규모의 군사도발을 감행하였다. 정전협정 이후 우리나라의 육지에 대한 최초의 대규모 공격과 민간인 주거지에 대한 무차별 포격을 감행하는 등 북한의 대남 군사도발의 빈도가 증가하였고 강도는 더욱 강해졌다.

2011년 12월 김정일이 갑자기 사망한 이후, 김정은이 권력을 승계하기 시작하면서 김정은은 군부대를 지속적으로 방문하였으며 군부대 방문 중 지휘검열과 전투시연 등을 통하여 군대를 격려하고 전투준비태세를 점검하였다. 이는 새로운 지도자로 등장한 김정은이 상대적으로 취약한 대중적 지지기반을 확보하고 북한의 체제결속을 도모하기 위한 것으로 평가된다. 특히 연평도 포격 도발을 자행한 무도방어대를 방문하여 군인들에게 영웅 칭호로 격려하고 “서해를 적들의 최후의 무덤으로 만들라”라는 강경한 발언을 한 것은 서해 NLL을 무실화하고 북한군의 일치

163) 상계논문, 52쪽.

164) 김성만, 『천안함과 연평도』, 83쪽.

단결을 도모하려는 의도라고 해석되어진다.

2012년 8월 27일 노동당 기관지인 로동신문은 “최후의 결전에서 우리는 승리할 것이다.”라고 하였으며, 이전 8월 21일 인민군 판문점대표부는 “더 이상 정전협정에 구애받지 않는 우리 군대와 인민의 행동은 무자비한 물리적 행사로 이전될 것”이라고 하였다. 또한 김정은이 2012년 을지 프리덤 가디언(UFG: Ulchi Freedom Guardian, 이하, 을지연습)을 빌미로 실제로 북한군을 통솔하는 모습을 보여줌으로써 체제유지를 위한 내부 결속을 다지는 기회로 활용하고 있다는 분석이다.¹⁶⁵⁾ 이명박 정부가 끝나갈 무렵인 2013년 2월까지도 북한은 제3차 핵실험을 강행하는 등 군사도발 위주의 대남정책을 시도했다.

이는 결과적으로 이명박 정부 5년 동안 북한은 군사협상의 필요성이 없다고 판단하여 협상의 경로를 스스로 닫은 것이며, 체제유지를 위한 군사도발이라는 일방적인 경로를 채택한 것으로 분석된다.

5. 박근혜 정부 시 군사도발 위주 채택

2013년 2월말 출범한 박근혜 정부는 ‘한반도 신뢰프로세스’를 대북정책으로 표방하여 “북한이 도발을 하지 않고 핵무기를 포기할 경우 대북지원을 할 것이고 도발만 없어도 인도적 지원이 가능하다.”는 이명박 정부에 비해 다소 유연한 입장을 표명하였다. 북한의 도발에 대해서는 강력히 대응하겠지만 한반도 신뢰프로세스가 작동되도록 하는 노력은 멈추지 않겠다는 입장이다.¹⁶⁶⁾ 반면에 2013년 한미정상회담에서는 북한의 협박과 보상의 고리를 끊겠다는 입장을 한미 상호 간 확인하였고 박대통령은 당장 북한과의 정상회담 필요성도 인정하지 않으면서 대체로 대북 강경기조를 유지하고 있다.

북한은 박근혜 정부가 출범한 이후에도 지속적으로 정전협정 백지화 선언, 핵전쟁 불사 발언, 서해 NLL 서북해역에서 반잠수정 작전, 해안포 사격 등 지·해·공 합동훈련을 실시하였다. 북한의 김정은은 대내적으로 핵심군부들을 수시로 대규모 교체하면서 군부를 장악해 나갔고 대외적으로 대남 강경책을 구사하여 불안정했던

165) 조승호, “北 진군이다, 南으로” 도넘은 선동 왜?, 『동아일보』, 2012. 8. 28, A10면.

166) 윤완준, “北 도발 안하면 적절한 시기에 지원”, 『동아일보』, 2013. 3. 12, A4면.

체제를 확고하게 다져나갔다. 또한 김정은은 북한 내부적으로 “3년 내에 무력통일을 하겠다.”고 수시로 호언하며 수도권 북방에는 사정거리가 향상된 신형 240밀리 다연장포를 배치하였고 백령도 인근에는 122밀리 다연장포를 배치하는 등¹⁶⁷⁾ 군사도발의 경로를 채택하고 있다고 분석된다.

앞으로도 북한은 우리나라 정부의 대북정책의 기초에 따라 대남전략으로서 군사협상과 군사도발의 경로를 채택할 것이다. 즉, 군사회담 등 남북협상의 분위기가 조성되지 않는 한, 언제든지 군사도발을 위주로 한 대남전략을 채택할 가능성이 있고 서해 5도와 NLL 인근은 북한의 도발 가능성이 가장 높은 곳이라고 평가할 수 있다.¹⁶⁸⁾



167) 장공자, “북한의 위협과 우리의 안보”, 『한국일보』, 2013. 10. 15일자, A29면.

168) Ken E. Gause, op. cit., p. 24: In early March 2013, Kim Jong-un inspected KPA island defense units on Jangjae and Mu Islets in the West sea.

第4章 西海 NLL의 法的 正當性

서해 NLL의 법적 정당성을 논하기에 앞서 고려해야 할 것은 남북한의 관계는 1953년 7월 27일부터 정전협정으로 전쟁이 끝난 것이 아니라 중지된 상태라는 것이다. 또한 남북한의 관계는 일반적인 국가 간의 관계가 아닌 남북기본합의서에서 명시한 바와 같이 '통일을 지향하는 잠정적 특수한 관계'라는 것이다. 이러한 남북한 간의 특수한 관계를 고려할 때 NLL과 같은 민감한 문제는 법적인 차원의 문제에만 국한되는 것은 물론 아니며, 남북관계를 고려한 정치적 판단과 대응적 고려를 실시하는 것은 불가피하다. 그러나 서해 NLL과 관련한 정치적 판단을 위주로 대북정책을 추진한 참여정부 기간부터 지난 2012년 대선이 끝난 시기까지 우리사회는 서해 NLL과 관련하여 극도의 혼란과 갈등에 빠졌었다. 이것을 고려할 때, 향후 서해 NLL과 관련한 남북한 간의 협상을 할 경우에는 반드시 국민적 공감대 형성과 법적 평가를 선행해야 한다.

서해 NLL문제는 남북한 양측이 군사적으로 침예하게 대립하고 수시로 충돌하는 사안이므로 더욱 그러하다. 법적 평가를 무시한 정치적 타협만의 모색은 현 정전협정 체제를 유지하여 온 법적 안정성을 불필요하게 흔들 가능성이 있다. 특히 가변적인 남북문제와 내재적 폭발력을 보유한 영유권문제의 성격을 가진 서해 NLL과 같은 문제에 대해서 정당성을 논할 때는 법적 접근도 고려해야 한다.

한편, 국가 대 국가 간의 관계 규율을 주된 임무로 하는 일반 국제법적 관점에서 서해 NLL 문제를 검토하는 것은 적절하지 않다는 주장도 분명 타당한 측면이 없지 않다. 그러나 남북한은 엄연히 독립된 유엔회원국으로서 국제사회에서 각각 별도로 국제법적 주체성을 보유하는 현실을 감안할 때 남북한 간의 해상 경계선의 법적 성질을 검토함에 있어 국제법적 검토를 포함하지 않을 수가 없다. 단순히 남북한 간의 문제라고 하여 국제법 원칙의 적용을 일괄적으로 거부하는 것은 모든 형태의 국제법상 원칙의 적용도 배제하는 효과가 초래될 것이다. 이러한 입장은 현실과도 부합하지 않을 뿐더러 남북한 간의 평화체제 유지를 위하여도 도움이 되지 않을 것이다.¹⁶⁹⁾

또한 우리나라는 현재 국내에 유엔군사령부가 존재하여 정전협정 체제를 관리하고 있고 6.25전쟁을 전후하여 유엔을 국제적 관리에 중요한 의미로 부여하고 있다. 이러한 상황에서 정전협정 체제의 연장선이며 남북한 간의 해상경계선 문제의 핵심인 서해 NLL에 관해서 법적 원칙에 따른 접근을 소홀히 한다면 이율배반적일 수 있다. 따라서 서해 NLL의 법적 정당성을 확인하기 위하여 남북한 특수상황인 점을 감안하여 정전협정 및 남북기본합의서와의 관계는 물론이고, 독립된 유엔회원국으로서 유엔해양법협약, 일반 국제법과의 관계를 종합적으로 검토하고자 한다.

제1절 서해 NLL과 정전협정

서해 NLL은 1953년 7월 27일 정전협정에 명시되지 않았지만, 정전협정 체결 직후인 1953년 8월 30일에 설정되었다. NLL의 설정과 관련한 법적 근거에 대해서 많은 학설이 정전체제와 정전협정에 관한 논의에 바탕을 두고 있는 점을 볼 때, 서해 NLL은 현재의 정전체제와 불가분의 관계에 있으므로 정전협정과의 관계를 우선 검토할 필요가 있다.

I. 정전협정의 법적 성격 및 관련 조항

1. 정전협정의 법적 성격

서해 NLL의 법적 성격을 알아보기 위해서는 서해 NLL이 정전협정의 테두리 내에서 운용되고 있기 때문에 NLL 운영의 기초를 제공하고 있는 정전협정의 법적 성격 검토가 필요하다.

정전협정이란 전쟁 상황을 일시적으로 중지시키기 위하여 교전 당사자의 군사사령관간에 체결되는 협정이다.¹⁶⁹⁾ 한국정전협정은 유엔이 안보리 결의를 통해 회원국에 파병을 권고하는 방법으로 6.25전쟁에 관여하였고, 유엔군사령관이 서명자로 되어 있다는 점에서는 현대적 의미의 정전개념에 부합하는 측면이 있다. 그러나 정전협정의 발효로 즉각 한반도의 전 전선에 걸쳐 육·해·공군의 적대행위가 일체

¹⁶⁹⁾ 이재민, 전계논문, 42쪽.

¹⁷⁰⁾ U.S. Department of the Army, *The Law of Land Warfare*(Washington: U.S.G.O.P., 1957), p. 172.

정지되었다는 점에서 정전협정은 일반적 정전협정(general armistice)에 해당한다고 볼 수 있다.¹⁷¹⁾

그러나 남북한 간의 정전협정과 같이 장기적으로 적용된 정전협정은 사실상 평화협정의 성격을 보유한다는 주장도 제기되고 있다.¹⁷²⁾ 특히 정전기간에 관계없이 60년의 세월이 경과한 경우에는 사실상 전쟁이 종료되었다는 것으로 파악해야 한다는 것이다.¹⁷³⁾ 그리고 이와 같은 사례가 발생된 것은 그 당시 냉전 상황 등으로 인해 정전협정 후속조치인 평화조약을 체결하는 것이 용이하지 않았기 때문이라고 설명하기도 한다.¹⁷⁴⁾

물론 이러한 인식을 한국정전협정에 그대로 적용하기에는 한계가 있지만, 최소한 정전협정 체제의 장기화는 그 나름대로의 법적 질서를 창출한다는 기본적인 인식은 도출할 수 있을 것이다. 이러한 주장의 핵심논거는 정전협정을 통하여 성립된 최초의 불안정한 상황이 장기간의 세월을 거쳐 안정적으로 운용될 경우 그 자체로서 별도의 법적 안정성을 보유하게 된다는 것이다. 또한 정전협정은 국지적 정전행위가 아닌 전면적 정전을 위하여 군사령관이 교전당사국을 대표하여 서명하였으므로 조약으로 취급할 수 있다.¹⁷⁵⁾

2. 정전협정 체결 직후 NLL 선포의 법적 성격

앞에서 제시한 바와 같이 서해 NLL은 1953년 정전 직후 당시 유엔군사령관이 일방적으로 선언한 선이다. 순수 법적인 측면에서 보면 정전협정과 직접적인 관련이 없다. 왜냐하면 정전협정에는 유엔군사령관의 서해 5도에 대한 군사통제권만 규정하고 있을 뿐 해상의 군사분계선에 대한 어떠한 규정도 존재하지 않기 때문이다. 서해 NLL이 정전협정에 규정되어 있지 않다는 법적인 근거로 유엔사는 북한

171) Great Britain, The War Office, *The Law of on Land, PartIII*(London: H.S.O., 1958), Para, 423, p. 126; 제성호, 『한반도 안보와 국제법』, 74쪽.

172) 이재민, 전계논문, 45쪽; 이러한 입장을 견지하는 대표적인 학자로는 Julius Stone 등이 있다. Julius Stone, 『Legal Controls of International Conflict』 (New York: Holt, 1954), p. 639-646 참조.

173) 이상철, 『한반도 정전체제』, 233쪽.

174) 이재민, 전계논문, 46쪽.

175) 상계논문, 45쪽.

합정이나 선박이 NLL을 넘어올 경우 이를 정전협정 위반행위로 간주하지 않았다. 따라서 유엔사는 1953년 제1차 본회의에서부터 정전위의 마지막 회의인 1991년 2월 13일에 있었던 제459차 본회의까지 40여 년간 판문점에서 있었던 해상위반사건들을 다루면서 단 한 번도 'NLL 침범'이니 'NLL 위반'이니 한 적이 없었다.¹⁷⁶⁾

그렇다고 정전협정에 해양군사분계선이 교전의 양 당사자 간에 합의가 부재하다는 부분에 대해서는 일방의 교전 당사자가 경계선을 일방적으로 획정하는 것이 법적 위반이라고 볼 근거는 희박한 것으로 보인다. 정전협정에서 모든 영역에 대한 경계선 획정이 완벽히 이루어진다면 그 협정대로 따르면 될 것이나, 그러한 획정이 부재하는 영역에 대해서는 각각의 당사자가 정전 당시 실질적으로 지배권을 행사하던 영역을 기준으로 하여 사실상의 경계획정을 하는 것으로 보는 것이 타당하다.¹⁷⁷⁾

정전협정이란 전투를 일단 정지하고 전쟁의 재개를 전제로 한 협정이다. 양 교전 당사자가 정전협정을 이행하는 구역은 정전협정 발효 당시 각각의 실질적인 군사적 지배권을 행사하던 영역일 수밖에 없다. 따라서 합의가 존재하지 않는 한 정전협정에 따른 교전당사자는 교전행위 중지 당시 양측의 실효적 지배하에 있던 영역의 경계선을 따를 수밖에 없다. 따라서 남북한 간의 정전협정도 6.25전쟁 정전협정 직전인 1953년 7월 26일자를 기준으로 양측이 각각 실효적으로 지배하던 영역으로 고려했다고 볼 수 있다.

전쟁의 모든 측면을 종국적으로 종결하는 평화협정과 달리 전쟁을 일시 중단하는 내용을 담은 정전협정의 성격에 비추어 볼 때 모든 사항에 대하여 세부적으로 규율하는 내용을 포함하도록 요구하는 것은 더욱 현실성이 결여된 측면이 있다. 6.25 전쟁의 치열함과 잔인함이 계속되는 가운데 국경선의 세부적이고 구체적인 합의를 도출하기까지는 매우 어렵다는 것이 현실이기 때문이다. 따라서 교전행위의 중지 당시 양측이 실효적으로 지배하는 영역으로 나누기로 하는 것으로 해석하는 것이 타당할 것이다.

176) 이문항, 전게서, 91쪽.

177) 이재민, 전계논문, 47쪽.

3. 정전협정 관련 조항에 대한 검토

정전협정을 국제법적 시각으로 판단한다면 각 사령관이 자국 정부를 대표하여 합의하고 이 협정을 체결하였으며 북한을 대표한 김일성이 당시 북한의 최고통치자였음을 감안하면 이는 “문서에 의한 국가 간의 합의”로 국제법상 조약에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 성격의 국제적인 문서의 정확한 의미를 파악하는 것은 조약의 해석원칙을 준용하는 것이 가장 효과적이다. 조약의 목적과 대상을 감안하고 문맥에 따른 통상적 의미에 기초한 해석원칙을 내세우고 있는 조약법에 관한 비엔나 협약에 따라 정전협정을 해석하면 다음과 같다.¹⁷⁸⁾ 해상경계선 문제와 직접적으로 연관되는 것으로 보이는 정전협정 조항은 제2조이며 이 조항을 검토하고자 한다.

정전협정 제2조 제13항(b)는 유엔군사령관 관할권에 속하는 서해 5개 도서의 위치를 나열한 이후¹⁷⁹⁾ 그 경계선 이남의 모든 도서 역시 유엔군사령관 통제 하에 둔다고 규정하고 있다. 즉 이 조항은 해면을 포함한 남북한 간의 해상에서의 경계선 문제에 대한 기본적인 골격도 아울러 염두에 둔 것으로 볼 여지가 있다. 정전협정 체결 당시 양측은 서해해상 영역에 대한 분할문제도 아울러 협상하였으나 세부적인 합의에는 실패하였다. 그러나 정전협정의 기본 목적은 교전행위가 재개될 때까지 남북한의 군사적 충돌을 방지하는 것이었으므로 양측의 접촉을 인위적으로 차단하여 분리를 의도하고 있다.

따라서 정전협정 조항을 해석함에 있어 도서에 대한 양측의 관할권은 인정하고 있으면서 그 주변수역에 대해서 세부적인 합의가 없다고 하여 일방이 관할권을 행사하는 일부 도서 인근 수역에 대해 타방이 관할권을 행사하는 것을 인정한다는 것은 이러한 정전협정의 기본 목적에 정면으로 배치되는 측면이 있다. 일방이 관

178) 1969년 조약법에 관한 비엔나 협약(1969 Vienna Convention on the Law of Treaties) 제31조(해석의 일반규칙) 중 1항 및 2항: ①조약은 조약문의 문맥 및 조약의 대상과 목적으로 보아, 그 조약의 문면에 부여되는 통상적인 의미에 따라 성실하게 해석되어야 한다. ②조약의 해석 목적상 문맥은 조약문에 추가하여 조약의 전문 및 부속서와 함께 다음의 것을 포함한다. (a)조약의 체결에 관련하여 모든 당사국간에 이루어진 그 조약에 관한 합의 (b)조약의 체결에 관련하여, 1 또는 그 이상의 당사국이 작성하고 또한 다른 당사국이 그 조약에 관련되는 문서로서 수락한 문서

179) 백령도, 대청도, 소청도, 연평도 및 우도의 5개 도서 군들의 경위도 표시를 하고 있음.

할하는 도서와 인근수역에 대한 관할권을 타방에게 인정하게 되면 양측의 관할권의 혼재로 인한 혼란이 발생되고 무력충돌의 위험성이 증대될 수 있으므로 정전협정의 기본 목적과 합치하지 아니하는 것으로 보아야 한다.¹⁸⁰⁾

다음은 제2조 제15항, 제16항, 제17항의 관련 문맥이다. 이 조항들은 해상영역에서도 양측이 군사적으로 통제하는 영역을 중심으로 경계선 획정을 의도하였던 것으로 해석될 수 있다. 즉, “상대방의 군사통제하에 있는 해면과 그 상공을 포함한다.”는 규정은 결국 경계선 획정의 핵심을 군사통제권에 두고 있었음을 나타낸다고 하여 양측의 해상군사력이 경계선을 전제로 명시한 것이라 할 수 있다.¹⁸¹⁾

II. 한반도 정전체제의 현실 및 서해 NLL

한반도 정전체제가 유지되고 있는 현실적 측면에서 보자면 정전협정과 서해 NLL은 불가분의 관련이 있다. 왜냐하면 정전협정을 성실히 이행하기 위해 NLL을 설정하였고, NLL은 적대행위와 무장행동을 중지하는 정전협정의 기본취지와 성격에 맞게 실질적인 해상경계선으로 기능해오고 있기 때문이다.

정전협정을 체결하는 기본 취지와 목적은 교전하고 있는 적대 쌍방 간에 적대행위와 무장행동을 중지하여 정전상태를 이룩하는데 있다. 이러한 적대행위와 무장행동을 중지시키기 위해 정전협정에는 쌍방 군사력을 분리시키는 군사분계선과 완충지대를 설정한다. 그런데 한국정전협정은 지상의 군사분계선과 비무장지대는 설치하였지만 해상의 군사분계선에 대해서는 합의하지 못했다. 그러나 육상의 군사분계선의 합의까지도 언제나 반드시 정전협정에 명시되는 것은 아니다. 더구나 해상군사분계선의 경우는 이것이 명시된 경우란 오히려 적다고 해야 할 것이다. 그

180) 이재민, 전계논문, 50쪽.

181) 이상철, 『한반도 정전체제』, 215쪽: 정전협정 제2조 제15항에서는 “본 정전협정은 적대 중의 일체 해상군사역량은 비무장지대와 상대방의 군사통제하에 있는 한국육지에 인접한 해면을 존중하며 한국에 대하여 어떠한 종류의 봉쇄도 하지 못한다.”이다. 제16항에서는 “본 정전협정은 적대 중의 일체 공중군사역량은 비무장지대와 상대방의 군사통제하에 있는 한국지역 및 이 지역에 인접한 해면의 상공을 존중한다.”이다. 제17항은 “본 정전협정의 조항과 규정을 준수하며, 집행하는 책임은 본 정전협정에 조인한 자와 그의 후임 사령관에 속한다. 적대 쌍방 사령관들은 각각 그들의 지휘 하에 있는 군대 내에서 일체의 필요한 조치와 방법을 취함으로써 그 모든 소속부대 및 인원이 본 정전협정의 전체 규정을 철저히 준수하는 것을 보장한다.”고 명시하였다.

러나 명시되지 않았다고 해서 이러한 군사력의 접촉선이 합의되지 않은 것은 아니다. 왜냐하면 군사력의 접촉선의 합의는 적대행위를 정지 또는 종식시킨다는 정전 의사의 논리적인 전제를 구성하고 있기 때문이다.¹⁸²⁾

한국정전협정의 불완전성은 NLL이 출현하게 된 직접적인 원인이 되었다. 정전협정 체결의 일방인 유엔군사령관은 정전협정을 유지·준수해야 할 책임과 권한을 행사하도록 되어 있다. 그런데 유엔군사령관은 지상과는 달리 해상에서는 군사분계선이 존재하지 않는 상황에서 무력충돌을 방지하는 정전협정을 제대로 이행·준수할 수 없게 되는 상황이 조성되었다.

따라서 유엔군사령관은 정전협정이 체결된 직후인 1953년 8월 30일 유엔군 측 함정과 항공기 초계활동의 북방한계를 정한 NLL을 설정하였다. 정전 당시 북한 해상군사력이 없던 상태에서 유엔군 측의 해·공군 전력이 더 이상 북방으로 진출하지 못하도록 하여 상호 적대행위와 무력충돌을 방지하려는 목적으로 NLL을 설정하였던 것이다. 이처럼 NLL은 바로 해상의 군사분계선을 합의하지 못했던 정전협정의 불완전성에서 비롯된 것이며 NLL이 정전협정의 이행·준수를 위한 후속조치 성격을 갖는 배경이었던 것이다.

이렇게 하여 NLL은 한국정전체제에 있어서 양측의 해상군사력이 대치하는 군사접촉선(the line of contact)으로 성립되었다. 이렇게 형성된 군사접촉선이 지금까지 해상군사경계선으로 정착되었던 것이다. 그러므로 서해에 있어서 이 해상군사분계선은 결국 유엔군사령관이 정전의 시행을 위해서 지정한 서해 NLL과 같게 될 수 밖에 없었다.¹⁸³⁾

이와 같이 1953년 이래 60여년 정전협정이 지속되고 있는 한반도 정전체제 하에서 존재해온 해상군사분계선은 NLL이 유일하다. NLL은 해상에서 남북 간의 적대행위와 무장행동을 중지하기 위한 실질적인 해상경계선으로 기능을 해왔다. 만약 해상에서 남한과 북한을 분리하는 경계선이 존재하지 않는다면 서로 대치하고 있는 쌍방 해군전력을 분리시키고 적대행위와 무력충돌을 중지시키는 것을 기대하기

182) 김영구, 전계서, 226쪽.

183) 상계서, 228쪽.

어렵게 될 것이다. 정전협정 이후 북한도 NLL을 관례적으로 준수해 왔으므로 실제상 정전체제의 일부를 구성하게 되었다. 현실적으로 적대관계를 유지해 온 남한과 북한의 실질적인 해상경계선으로 작용해 온 NLL은 이렇게 한반도 정전체제라는 특수한 상황을 반영하고 있는 것이다.

즉, NLL은 비록 법적으로 정전협정에 명시되지 않았다고 하더라도 정전체제가 유지되고 있는 한반도의 특수한 안보상황에서 정전협정의 기본취지와 목적에 부합된다. NLL은 정전협정상 남북한 양측의 해상군사분계선이었기 때문에 남북한 양측은 NLL을 경계로 한 수역을 지금까지 자기 측의 구역으로 관리해 온 것이다. 따라서 서해 NLL은 한반도 정전체제가 존재하는 한 정전협정의 주체들이 당연히 준수해야 하는 해상의 군사분계선인 것이다.

Ⅲ. 정전협정상 서해 NLL의 법적 근거

1. 묵시적 예정설

묵시적 예정설은 정전협정 체결 당시에 남북한이 양측 수역을 적절히 분리한 후 이에 대해 각각이 실질적으로 지배하는 해상영역에 대하여 관할권을 행사하는 것을 묵시적으로 예정하였다고 볼 수 있다.

먼저 조약법에 관한 비엔나 협약 제31조에 따라 정전협정의 통상의 의미에서 살펴보면 다음과 같다. 정전협정 제2조 제13항(b)에서는 서해 주요도서 중 북한 연안에 인접한 위치에도 불구하고 유엔군사령관의 관할에 속하는 5개 도서를 나열한 후 그 경계선 이남의 모든 도서 역시 유엔군사령관의 군사통제하에 둔다고 규정하고 있다. 즉, 이 조항은 해면을 포함한 남북한 간의 해상에서의 경계선 문제에 대한 기본적 골격도 아울러 염두에 둔 것으로 볼 여지가 있다고 볼 수 있다.¹⁸⁴⁾

이어서 앞에서 검토한 정전협정 제2조 제15항, 제16항, 제17항을 보면, 해상영역과 공중영역에서 경계선 획정을 의도하였던 점 및 경계선 획정을 포함한 정전협정의 구체적 이행을 위하여 군사령관이 필요한 조치를 취할 수 있음을 언급한 점을

¹⁸⁴⁾ 이재민, 전계논문, 49쪽.

지적하였다. 이것은 협정체결 당시에 남북한이 양측 수역의 적절한 분리 및 이에 대해 각각이 실질적으로 지배하는 해상과 공중영역에 대하여 관할권을 행사하는 것을 묵시적으로 예정하고 있다고 평가한다.

NLL이 전쟁 종결 당시 쌍방 당사자 간의 특수한 전력배치 관계와 정전협정 제2조 제13항(b), 동 제15항의 조문해석에 의거해서 양측 수역을 적절히 분리하는 해상 군사분계선이라는 국방부의 입장은 묵시적 예정설과 궤를 같이 한다.

2. 필수적 사후조치설

필수적 사후조치설에 의하면, NLL은 정전협정 제2조 제13항 및 제15항을 이행하기 위한 필수적인 조치로서 설정·시행되었다는 것만으로도 법적 효력을 갖기에 충분하다는 것이다. NLL은 비록 정전협정에 합의된 선은 아니지만 정전협정을 이행하는 과정에서 쌍방의 무력충돌 방지와 정전체제의 안정적 관리를 위해 불가피하게 설정된 선으로서 정전협정의 근본 취지와 제 원칙에 부합된다는 것이다.¹⁸⁵⁾

즉 NLL은 정전협정을 위반한 것도 아니고 전혀 근거가 없는 경계선을 일방적으로 설정한 것이 아니라 쌍방의 무력충돌 방지와 안정적인 정전협정 관리를 위해 정전협정 규정의 불분명한 규정의 의미를 분명하게 보완한 것이라고 볼 수 있다. 국방부는 “NLL은 비록 정전협정상 합의된 선은 아니지만, 정전협정 이행과정에서 쌍방의 무력충돌 방지와 정전체제의 안정적 관리를 위해서 불가피하게 설정된 선으로서 정전협정의 근본 취지와 제 원칙에 부합되는 선이다.”라고 하고 있으며 필수적 사후조치설과 궤를 같이 한다.¹⁸⁶⁾

3. 군사접촉선 결정설

군사접촉선 결정설에 의하면 정전협정 제2조 제13항(b)가 남북한 쌍방의 군사접촉선을 결정하였고, NLL 선포는 정전협정상의 해상군사분계선이 사후에 확인된 것에 불과하다는 것이다.

185) 유병화, 『동북아지역과 해양법』, 1991, 281쪽; 김영구, 『한국과 바다의 국제법』, 2004; 최진모, “북방한계선(Northern Limit Line)의 법적 성격과 평화적 이용방안”, 통일부 주최 서해 NLL 현지 방문 및 전문가 발표문(2004. 4. 29-30.), 3쪽.

186) 국방부, 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』, 38쪽.

일반적으로 무력행위로 대결하는 전쟁당사자가 적대행위를 정지 내지 종식시키는 경우에, 쌍방의 군사역량이 대치하는 군사력의 접촉선(front line or the line of contact)은 형성되게 마련이다.¹⁸⁷⁾ 정전협정에 있어서 이러한 군사력의 접촉선은 지상에서는 휴전선(the cease-fire line)으로 성립되었고, 해상에 있어서는 정전협정 직후인 1953년 8월 30일에 설정한 NLL이 사후에 확인된 것에 불과한 것이다.

정전협정에서 모든 영역의 경계선이 확정될 수가 없었던 상황에서 경계선 확정 은 각각의 당사자가 정전협정 체결 당시 실질적인 지배권을 행사하던 영역을 기준으로 하여 사실상의 경계확정이 있는 것으로 보는 것이 타당하다고 본다. 남북한 간에도 교전행위 중지 당시의 쌍방의 실효적 지배하에 있었던 영역의 경계선을 따를 수밖에 없었다.

국방부도 NLL이 전쟁 종결 당시 쌍방 당사자 간의 특수한 전력배치 관계와 정전협정 제2조 제13항(b)에 따라 적법하게 성립된 쌍방의 군사접촉선으로 실질적인 해상경계선이라는 입장¹⁸⁸⁾은 군사접촉선 결정설과 궤를 같이 하고 있다.

4. 전쟁수역(방위수역) 설정설

전쟁수역(방위수역) 설정설은 NLL의 이남 수역은 정전체제 하에서 설치된 전쟁수역(war zone) 또는 방위수역(defence zone)의 지위를 갖는다는 학설이다.¹⁸⁹⁾ 전쟁수역은 국제법상 전시에는 교전당사국이 주로 해군력을 이용하여 적국 또는 적국이 점령한 지역의 항구 또는 해안의 전부나 일부를 차단하는 행위로 전·평시를 막론하고 국가가 설정할 수 있다.

국가 방위를 목적으로 하는 수역은 전시나 비상시에 설정된 예가 있으며, 이러한 수역의 설정은 유엔헌장 제51조에 규정된 자위권의 행사로 정당화될 수 있을 것이다.¹⁹⁰⁾ 다만 이러한 수역은 전시 또는 전시에 준하는 상황이 종료되면 즉각 해제되

187) 김영구, 『독도, NLL문제의 실증적 정책분석』, 279쪽.

188) 국방부, 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』, 26쪽.

189) '전쟁수역' 또는 '방위수역'의 의미: 국제법상 국가는 전시에 '전쟁수역'(war zone)을 선포하여 적국의 항구와 연안을 봉쇄할 수 있는 권리를 가지며, 전·평시를 불문하고 '방위수역'(defense zone)을 설정할 수 있는 권리를 가진다. Ian Brownlie에 의하면 이러한 권리는 국가의 고유한 권리인 '자위권'에서 도출된다. 최근까지 약 30개의 '방위수역'이 설정되었다.

어야 한다. 따라서 정전체제 하의 NLL은 한반도에서 공고한 평화상태가 설정·회복될 때까지 즉, 평화협정이 체결되어 명시적인 경계선이 확정되기 전까지는 유효한 해상경계선으로서 간주되어야 한다는 것이다.

제2절 서해 NLL과 남북기본합의서

서해 NLL과 관련하여 정전협정의 미흡한 부분을 보완하고 남북한이 실질적으로 합의한 정전협정의 보완적 성격을 지닌 남북한 간의 합의가 남북기본합의서와 불가침부속합의서이다. 서해 NLL의 지위에 관한 남북한 간의 유일하고도 명시적인 합의가 바로 남북기본합의서와 불가침부속합의서이므로 이들 합의서의 법적 성격과 서해 NLL과의 관련조항을 살펴보자.

I. 남북기본합의서의 성격 및 효력

1. 남북기본합의서와 성격

남북기본합의서는 제5조에서 “남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며, 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다.”고 규정¹⁹¹⁾하고 있기 때문에 정전협정과의 긴밀한 관계가 있다. 우리나라와 북한은 현재 정전상태로 법적으로 전시의 연장인 상태이며 공고한 평화상태가 아니다. 이것은 남북한 이외의 제3자가 객관적으로 보는 남북관계가 어떠한 관계없이 남북한은 서로 간에 현 남북관계를 전쟁이 중지된 상태로 본다는 것이 공통된 의사라고 보아야 할 것이다.

또한 남북한은 남북기본합의서 제5조에서 평화상태를 이룩하기 전까지 현 정전협정을 준수하기로 약속하였다. 즉 남북한 간에 전쟁상태 종결 및 평화상태로의 회복에 관한 명시적인 합의가 이루어질 때까지 현재의 정전협정을 준수·유지하겠

190) 이병조·이중범 공저, 『국제법신강』(서울: 일조각, 2012), 888쪽 ‘자위권 인용 및 개념 확장’ 참조; 자위권은 급박·현존하는 위법한 무력공격에 대하여 부득이 한도 내에서 실력을 행사함으로써 국가 또는 국민을 방위하는 실력행위를 말한다. UN헌장 제51조에서 국가의 자위권을 ‘고유한 권리’로 용인하고 있을 뿐 아니라, 개별적 자위와 함께 집단적 자위를 규정함으로써 자위개념을 확대하고 있다.

191) 이상철, 『한반도 정전체제』, 163쪽.

다는 것이다. 다시 말하면 정전협정의 효력 존속은 남북기본합의서 제5조에 의해서 법적으로 보장되고 있다고 할 것이다. 그러므로 북한의 정전협정을 무실화하려는 시도는 남북기본합의서에 위반하는 행동이라 하겠다.

남북한이 평화상태를 이룩하기 전까지 현 정전협정을 준수하기로 약속한다는 문구를 뒤집어 보면, 한반도에서 정전협정이 더 이상 필요가 없어지게 되는 시기는 바로 남북한 간에 공고한 평화상태가 이룩되는 시점이라는 것을 알 수 있다. 즉 남북한 간에 공고한 평화상태가 실현되는 시점에서 현 정전협정은 효력을 상실하게 된다는 것이다.¹⁹²⁾

따라서 남북기본합의서 제5조만으로는 정전협정체제를 종료시키거나 또는 정전협정을 대체할 수 있는 방법이 없다는 것을 알 수 있다. 남북기본합의서의 성실한 이행·실천은 남북한이 평화상태로의 전환을 위한 여건조성 내지 기반조성이 될 수 있을지언정, 현재의 남북기본합의서를 그대로 두고서 평화상태로의 전환을 가져올 수는 없다고 하겠다. 결론적으로 현재의 정전체제만으로는 공고한 평화상태가 도래할 수 없다는 입장은 남북기본합의서에 충분히 반영되어 있다고 할 것이다.

2. 남북기본합의서의 국제법적 성격

1991년 12월 13일 제5차 남북고위급회담에서 채택되고 1992년 2월 19일 남북고위급회담 시 문본의 교환으로 정식 발효된 남북기본합의서는 남북한의 총리급 대표가 공개적으로 합의·서명한 문건으로서 통일 이전의 남북관계를 잠정적 특수관계로 규정한 '잠정협정(modus vivendi)'의 성격을 지닌다. 일반 국제법 이론에 비추어 남북기본합의서는 남과 북, 즉 분단국을 구성하는 두 개의 주권적 정치실체(국제법 주체) 간의 서면합의로서, 서문, 조문배열, 정부대표의 서명, 발효절차 등 국제법상 조약의 내용과 형식에 준하는 형식을 갖추고 있다는 점에서 '조약'으로 볼 수 있다.¹⁹³⁾

또한 남북기본합의서가 제25조의 합의에 따라 각기 내부절차를 거쳐 정식 발효

192) 제성호, 『한반도 안보와 국제법』, 112-113쪽.

193) 이병조·이중범 공저, 52쪽: 조약의 형식은 보통 세 부분으로 구성되는데, 전문, 실질적인 규정, 유효기간, 가입, 비준에 관한 보충적 규정을 기재하고 대표자가 서명한다.

되었으며, 이로 인해 남북한을 구속하는 효력을 갖는다는 사실이다. 다만 법적 구속력이 아닌 정치적 구속력 내지 도의적 구속력에 불과하나 남북한은 민족구성원 앞에서 그 이행을 엄숙히 선서하였으므로 어느 국가 간의 조약 못지않게 성실하게 이행 준수되어야 할 문건이라고 하겠다.¹⁹⁴⁾

국제법상 '조약'의 의미는¹⁹⁵⁾ 그 명칭 여하에도 불구하고 국제법 주체 간에 권리·의무의 발생·변경·소멸을 내용으로 하고 법적 구속력을 갖는 합의를 말한다. 국제법상 조약을 체결할 수 있는 주체에는 국가뿐만 아니라 국제조직에 한하여 수동적 주체인 개인은 제외된다.

이와 같은 국제법상의 조약에 관한 정의를 남북기본합의서에 적용해 보면, 남북기본합의서는 국제법상 상호 승인한 국가 간의 조약은 아니나, 분단국을 구성하는 우리나라와 조선민주주의인민공화국이라는 두 정치적 실체 즉, 국제법 주체 간에 적법하게 이루어진 조약으로 볼 수 있다. 따라서 남북기본합의서는 조약법에 관한 비엔나 협약 제56조에 규정된 '폐기 또는 탈퇴할 수 없는 협약'에 해당되므로 남북 간의 합의에 의해 폐기되지 않는 한 항구적인 효력이 있다.

II. 남북기본합의서상 서해 NLL 관련 조항

1. 서해 NLL 관련 조항

서해 NLL의 지위에 관한 남북한 간의 유일하고도 명시적인 합의가 바로 남북기본합의서와 불가침부속합의서이다. 남북기본합의서는 최초로 미해결된 남북한의 해상 불가침 경계선에 대한 윤곽을 제시했다. 남북기본합의서 제11조는 “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할해 온 구역으로 한다.”고 합의하였다. 이는 불가침 경계선이 군사분계선이고, 불가침 구역은 비무장지대와 상대방의 군사통제하에

194) 제성호, 『한반도 안보와 국제법』, 250쪽.

195) 이병조·이중범 공저, 전게서, 50-52쪽: 광의의 '조약'에는 조약(treaty)뿐만 아니라 협약(convention), 규약(covenant), 협정(agreement), 헌장(charter), 규정(statute), 결정서(act), 의정서(protocol), 합의의사록(agreed minute), 선언(declaration), 교환공문(exchange of notes), 잠정협정(modus vivendi) 등 명칭 여하에 관계없이 국제법 주체간의 서면합의가 모두 포함된다.

있는 구역이라는 데 합의한 것을 의미한다.¹⁹⁶⁾

또한 불가침부속합의서 제10조는 “남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상불가침 구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다.”고 규정하고 있다. 이 조항들은 새로운 불가침 경계선이 설정되기 전까지는 남북한이 지금까지 각각 관할해온 구역, 즉 우리나라는 NLL 이남의 관할수역, 그리고 북한은 NLL 이북의 관할수역에 대하여 각각 계속해서 관할하면서 이를 불가침구역으로 한다는 것을 의미한다. 그러므로 남북기본합의서 제11조와 남북불가침부속합의서 제10조의 법적 함의(legal implication)는 그동안 남북한 간에 묵시적으로 합의·존중되어 온 서해 NLL의 효력을 인정하고 이를 준수하겠다는 의사를 표명한 것이라고 하겠다.¹⁹⁷⁾

즉, 남북기본합의서 제11조와 불가침부속합의서 제10조는 남북한 간에 묵시적으로 인정·존중되어 온 서해 NLL의 존재 및 구속력을 시인하는 한편, 남북한이 특수한 관계인 상황에서 잠정적으로 존립하는 합의임을 수용하고 있다. 향후 남북한이 상호간 무력사용을 금지하고 분쟁을 평화적으로 해결 및 우발적 무력충돌이 금지된 상황이 되고 한반도에서 평화협정을 체결할 수 있는 시기에 우리나라와 북한이 해상 불가침 경계선을 계속 협의할 수 있음을 규정한 것이다.

2. 남북기본합의서 체결 당시 남북한 입장

조약 등 국제적 합의문을 해석할 경우, 당사자의 의사도 중요한 참고자료로 활용된다. ‘조약법에 관한 비엔나 협약’도 당사자 간의 협의, 조약교섭기록, 조약체결시의 사정을 참작할 수 있도록 하고 있다.¹⁹⁸⁾ 1991년 12월 13일 제5차 남북고위급 회담 당시 북한 측 대표단은 회담 개최 전에 “불가침경계선 문제는 남측이 만족할 만한 내용으로 양보하겠다.”고 언급하였다. 그리고 본회담에서도 북한은 불가침 경계선은 앞으로 협의해서 해결하되, 그 때까지는 우리의 주장을 수용하여 ‘쌍방이 관할하여 온 구역’으로 하자고 하였다. 또한, 남북기본합의서가 타결된 직후에 열

196) 이상철, 『한반도 정전체제』, 149쪽.

197) 제성호, 『한반도 안보와 국제법』, 251-252쪽.

198) 조약법에 관한 비엔나협약 제31조 2항 (a)호 및 제32조; 상계서, 282쪽을 재인용.

린 기자회견에서 남북고위급회담 북한 대변인이었던 안병수는 “불가침 경계선은 원래 군사분계선을 불가침의 경계선으로 할 데 대해서 우리가 제기했는데, 남측에서는 이 경계선뿐만 아니라 해상에 있는 도서라든가 이런 것도 염두에 두고서 경계선을 긋고자 제기를 해왔습니다. 우리는 이것을 수용했습니다.”¹⁹⁹⁾라고 스스로 언급하였던 것이다.

북한 안병수의 이런 언급은 우리나라가 기존의 NLL을 전제로 ‘쌍방이 관할하여 온 구역’으로 제의한 것을 북한 자신이 수용하여 남북기본합의서에 합의한 것임을 나타낸 것이다. 그러므로 이는 그동안 우리나라가 실효적으로 관할하여 온 NLL의 법적 효력을 인정하고 이를 준수하겠다는 합의를 반영한 것이라 하겠다.

이동복 당시 남북고위급회담 우리나라 대변인도 남북기본합의서에서 NLL을 유효한 해상경계선으로 규정하였다고 밝히고 있다. 당시 이동복 대변인은 “모든 평화협정의 핵심은 경계선에 대한 합의라고 볼 수 있습니다. 남북기본합의서는 평화협정이 아니고 하나의 예비문건인 만큼 선으로 표현하는 것은 옳지 않고 구역으로 표현하는 게 옳다고 봤습니다. 북한이 논리적으로 우리를 당할 수 없습니다. 국제적으로 실정법은 10-20년간 이론의 제기가 없을 경우 법적 효력을 발휘하게 되어 있습니다. 북한은 1953년 NLL 선포 이후 1972년까지 한 번도 문제를 제기하지 않았습니다. 그러니 평화협정이 체결될 때까지 쌍방 관할구역을 준수한다는 문구가 들어갈 수 있었고, 북한의 NLL 불인정 주장은 근거가 없는 겁니다.”라고 설명하였다.

또한 이동복은 “남북기본합의서는 북한 최고인민회의 승인을 받았고 김일성 주석이 비준했습니다. 더구나 김정일 국방위원장은 당시 남북기본합의서 논의가 진행되는 동안 남북고위급회담의 일거수일투족을 세밀하게 지시하며 지침을 내렸습니다. 우리나라에서는 국회 비준이 안됐지만 노태우 대통령이 서명했으니 비준된 것과 마찬가지로입니다.”라고 언급하였다.²⁰⁰⁾ 이는 남북 양측 최고지도자들이 남북기본합의서의 협의과정에 관여하였고 채택 후에는 승인하였다는 의미이다.

199) 통일원, 『남북기본합의서 해설(II); 협의과정에서의 쌍방 주장』, 1992, 117쪽.

200) 『문화일보』, 2011. 3. 11일자, 남북기본합의서와 북방한계선 관련 인터뷰 내용; 이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』, 335쪽에서 재인용.

Ⅲ. 남북기본합의서상 서해 NLL의 법적 근거

남북기본합의서 추진설은 NLL이 본래 유엔군 측과 공산군 측 간의 합의에 근거를 두고 있는데, 그래서 국제법상 법적 구속력을 갖는 완전한 의미에서의 해상경계선은 아니지만, 1992년 2월에 발효한 남북기본합의서에 의해 구속력을 갖게 된 남북한 간의 '사실상의 해상경계선'이라는 것이다.

우리나라와 북한 간에 상호 해석을 달리하고 있는 쟁점은 남북기본합의서 제11조의 '지금까지 관할하여 온 구역'과 불가침부속합의서 제10조의 '해상불가침경계선의 계속 협의'에 대한 것이다. 그렇지만 남북기본합의서와 불가침부속합의서에서 '쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역'에 합의한 것은 어떤 기준선이 존재하고 있다는 것을 전제로 한 것이다. 어떤 기준선이 없다면 쌍방이 관할하여 온 관할구역을 구분할 수 없다. 따라서 그 기준선은 당시 유일하고도 실제적으로 존재하고 있었던 NLL을 의미한다. 왜냐하면 합의 당시 우리나라가 NLL을 실효적으로 관할해 왔고, 북한은 이를 인정·준수해 왔기 때문이다. 이러한 사실 정황을 고려할 때 남북기본합의서와 불가침부속합의서의 '쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역'이라는 규정은 NLL 이남 해역의 불가침성 자체에 대해 사실상 합의한 것이다.²⁰¹⁾

한편, 불가침부속합의서에서 “남과 북의 해상 불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다.”고 규정한 것은 해상 불가침 경계선의 성립을 의도하지 않고 있다는 것으로 볼 수도 있다. 그러나 “해상 불가침 구역은 해상 불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다.”고 해상 불가침 구역과 해상 불가침 경계선 간의 인과관계를 확정하고 있다. 이는 해상불가침경계선에 대한 합의가 이루어 질 때까지 불가침의 지위를 갖는 해상구역은 NLL 이남의 해역을 포함한다는 것이다. 즉 남북한 간에 협의를 통해 해상 불가침 경계선이 설정될 때까지는 현재의 NLL을 해상경계선으로 인정·준중해야 한다.

결론적으로 서해 NLL은 남북한 간에 새로운 해상불가침경계선이 설정될 때까지는 남북기본합의서에 의해 구속력을 가진 실질적인 해상경계선인 것이다.

201) 이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』, 335-336쪽.

제3절 서해 NLL과 유엔해양법협약

서해 NLL에 관한 국제법적 검토에 필수적인 요소는 현재 국제사회의 해양질서를 총괄적으로 규율하고 있는 유엔해양법협약이 이 문제와 관련하여 어떠한 규정을 두고 있는가 하는 점에 대한 검토이다. 특히 북한이 2004년 남북장성급군사회담에서 부터 주장한 내용은 유엔해양법협약 관련 일부 조항에 근거를 두고 있으므로 이에 대한 검토가 필요하다.

I. 중간선 원칙 및 직선기선 적용의 당위성

1. 서해 NLL의 중간선 원칙 적용의 당위성

유엔해양법협약에는 '해상경계선'이 무엇인가에 관한 구체적 개념 정의는 제시하지 않고 있다. 다만, 영해²⁰²⁾, 접속수역, 대륙붕 및 배타적 경제수역(EEZ: Exclusive Economic Zone, 이하 EEZ라 한다) 등 연안국들이 영해의 외측 한계선과 공해사에 제한된 관할권을 행사하는 구역을 주장하는 추세이다.²⁰³⁾ 그러한 외측 한계선이 타국 수역의 외측 한계선과 맞닿는 부분이 발생할 경우 이를 일반적인 해상경계선으로 볼 수 있다.

이러한 유엔해양법협약의 4가지 기본 수역 중 서해 NLL 이남 수역에 대해서는 우리나라가 관할권의 모든 측면을 완벽히 행사하고 그 이북 수역에 대해서는 북한이 관할권의 모든 측면을 행사한다는 점에서 4가지 중 영해에 가장 가깝다고 볼 수 있을 것이다. 즉 서해 NLL은 영해가 중간해역이 없이 직접 맞닿아 있어 일종의 해상경계선이라고 할 수 있는 것이다.

그러므로 서해 NLL은 서해 5도와 옹진반도 등 북한의 연안(또는 인근도서)간에 대체로 등거리에 위치한 중간선에 입각해 획선된 해양경계선으로 중간선의 원칙에

²⁰²⁾ Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 7th ed., Oxford University Press (2008), pp. 173-174; 박찬호·김한택 공저, 전계서, 46쪽에서 재인용; 일명 영수(領水, territorial waters), 연안해역(maritime belt), 연안해(maritime sea)라고도 불리는 영해는 내수 외측한계선으로부터 일정한 거리까지 확장된 해역을 말한다.

²⁰³⁾ 박찬호·김한택 공저, 전계서, 31쪽.

비추어 보더라도 타당성을 갖는다는 주장이 대부분이다.²⁰⁴⁾ 북한은 영해의 범위를 12해리로 주장하며 서해 5도는 그들이 주장하듯이 12해리 내에 위치하고 있고, 중첩된 해역의 한계는 등거리 원칙에 의해 구획되는데 북한의 영해와 서해 5도의 영해의 중간선은 서해 NLL과 대체로 일치하고 있다.

그러나 이 문제에 접근함에 있어 유의할 점은 양 인접국 또는 대안국간의 영해, EEZ 및 대륙붕에 관한 경계획정 문제가 아니라 정전협정 체결 당시에 설정된 해상경계선의 법적 효력의 문제임을 인식하는 것이다. 따라서 중간선 원칙, 등거리선 원칙 등 유엔해양법협약 상 해상에서의 경계획정 원칙을 적용하는 것은 이 문제에 참고는 되나 결정적인 해결방안은 아니다. 그러한 경계획정 원칙이 1953년 채택되어 지금까지 유지되어 온 NLL의 법적 효력에 영향을 미치는 것으로 보기는 힘들기 때문이라고 한다.²⁰⁵⁾ 유엔해양법협약 제121조에 따라 도서는 그 자체의 영해를 가지고 있다. 유엔해양법협약 제15조에는 대향국(對向國) 또는 인접국 간의 중복되는 영해의 경계는 일차적으로 중간선 원칙을 적용하되 역사적 권리나 특별한 상황 (special circumstance)이 있는 경우 중간선의 원칙은 적용되지 않는다고 하고 있다.²⁰⁶⁾

그러므로 서해 NLL은 이러한 유엔해양법협약의 중간선 원칙을 인정한 특별한 상황을 고려해야 한다. 서해 NLL의 경우에 적용되는 특별한 상황은 ① 정전협정 체결 당시 유엔군이 한반도 전 주변해역을 장악하고 있었으며, 황해도와 경기도의 도계선 서북쪽 해역에 대한 관할권을 행사하고 있었다는 점, ② 이러한 사실을 전제로 해서 정전협정 제2조 제13항이 성립되었다는 점, ③ 현재 한반도는 정전체제 하에 있고, 적대관계인 남북한은 첨예한 정치적·군사적 대결상태를 지속하고 있다는 점 등이다. 이러한 특별한 사정은 서해 5도가 북한의 12해리 영해 내에 있다는 사정을 압도하는 것이다. 이는 NLL의 설정 목적이 정당하고 그 설정 방법이 합리적인 것이라는 것을 의미한다고 볼 수 있다.²⁰⁷⁾

204) 배재식, 『현 휴전협정체제에서 본 서해 5도의 문제점 발생원인 및 대책』 (서울: 국토통일원, 1997), 20쪽; 박중성, 『한국의 영해』 (서울: 법문사, 1985), 385-388쪽; 유병화, 『동북아지역과 해양법』 (서울: 진성사, 1991), 281-283쪽 참조

205) 이재민, 전계논문, 56쪽.

206) 이병조·이중범 공저, 전계서, 425쪽.

2. 연평도-소청도 간의 직선기선의 당위성

유엔해양법협약 제7조 제6항의 “어떠한 국가도 다른 국가의 영해를 공해나 배타적 경제수역으로부터 격리시키는 방식으로 직선기선제도를 적용할 수 없다.”²⁰⁸⁾는 것이 서해 NLL에 적용되었는가를 검토해 보았다.

서해 NLL은 서해 5도와 북한 육지 사이에 띄엄띄엄 그어져 있는 것이 아니라 하나의 선으로 연결되어 있다. 특히 연평도와 소청도 사이의 약 45해리(약 85km)나 되는 넓은 바다에서도 휴전선처럼 남북으로 가르고 있다. 서해 NLL은 연평도와 소청도 사이의 해역, 즉 남북한 간의 제1-2연평해전 등 그동안 분쟁이 빈발하였던 이 수역에서 북한 육지를 둘러싼 모습을 하고 있다. 물론 서해 NLL이 북한으로 하여금 공해에 직접적인 접근을 제한하고 있음은 사실이나 북한이 서해 NLL을 우회하여 공해에 접근 가능하므로 서해 NLL이 북한의 영해를 공해로부터 격리나 차단하는 성질의 경계선은 아니다. 설령 격리나 차단을 할지라도 이것이 유엔해양법협약 제7조 제6항을 위반한다고 단정할 수 없다. 우선 유엔해양법협약 제7조 제6항은 평시에 적용되는 것이며, 전시나 무력충돌 혹은 그 연장에 있는 한반도 정전상태와 같은 특별한 상황에서는 적용되지 않는다. 더욱이 북한은 유엔해양법협약에 가입하고 있지도 않기 때문이다.

또한, 유엔해양법협약 제7조 제6항과의 관계문제에 있어서 해양경계획정에 관한 일반이론상 섬과 육지는 동등한 무게를 가지는 것이 아니기 때문에 이것을 동일시하며 중간선을 긋는 데에는 문제가 있다. 그렇지만 이 경우는 평시상태가 아니고 무력충돌상황이기에 평시법의 규칙이 그대로 적용되지 않는다는 데 주목해야 한다고 지적하고 있다.²⁰⁹⁾ 서해 NLL은 “서해 5도의 좌측 부분인 백령군도와 우측 부분인 연평도가 완전히 고립되어 그 안전이 심각하게 우려될 수 있다는 점과 국가 안보를 고려해 이를 하나의 선으로 연결한 것이며 유엔해양법협약에서도 군사적 필요에 의한 예외적 설정은 인정하고 있다. 즉 역사적 권원이나 특별한 사정이 있

207) 제성호, 『한반도 안보와 국제법』, 240쪽.

208) 박찬호·김한택 공저, 전거서, 263쪽.

209) 이경민, 『서해 북방한계선의 국제법적 문제에 관한 연구』, 이화여자대학교 대학원 석사학위 논문, 2012, 53쪽.

는 경우에는 중간선의 원칙은 적용하지 않을 수 있다.”²¹⁰⁾라는 것이다.

II. 유엔해양법협약의 서해 NLL 적용 여부

1. 중간선 원칙 부합설

북한은 현재 서해 NLL이 불리하다는 이유로 서해 NLL을 부정하고 현상타파를 시도하고 있으며, 우리나라는 서해 NLL을 실질적인 해상경계선으로 계속 유지하고자 하기 때문에 남북한은 대립적인 상황이다. 이러한 상황에서 영해의 중첩문제가 발생하는 유엔해양법협약의 해상경계획정 원칙을 적용하여 해결하고자 하는 것은 적절하지 않다고 하는 주장도 있다.

그러나 서해 NLL은 서해 5도와 옹진반도 등 북한의 연안(또는 인근도서) 간에 대체로 등거리에 위치한 중간선에 입각해 획선된 해양경계선이다. 1958년의 영해 및 접속수역에 관한 협약이나 1982년의 유엔해양법협약 등에서 확립된 영해경계 원칙(대향 연안에서의 중간선 원칙)에 비추어 보더라도 중간선 원칙은 큰 무리가 없다고 할 것이다.

2. 정전협정이 우선 적용되는 특수한 상황

현재의 남북관계는 전쟁이 중단된 특별한 사정을 가진 상황이다. 우리 영해법상 외국 군함은 통항 3일전까지 외교부장관에게 사전 통고만 하면 우리 영해를 통과할 수 있게 돼 있는데, 북한 군함이 그렇게 한다고 해서 우리 영해를 통항할 수 있는 것은 아니다. 이것은 남북관계가 평시 국제법이 적용되는 관계가 아니기 때문이다.²¹¹⁾ 서해 NLL이 유엔해양법협약의 규정상 타당한 것으로 볼 수 있는 것인가 하는 문제에 대해서는 현재의 남북관계가 평시 국제법이 적용되는 관계가 아니라는 데 주목해야 할 것이다.

즉, 북한과의 관계에서는 서해 NLL 문제에 있어서 유엔해양법협약도 적용 가능하지만, 정전협정 및 현재까지 이어오고 있는 정전체제를 거쳐 지속적으로 실효적

210) 박찬호·김한택 공저, 전계서, 265쪽.

211) 김찬규, “NLL은 휴전체제 일부”, 『문화일보』, 1999. 6. 12일자.

관할을 해온 사실 등의 요소를 고려한 종합적 판단이 이루어져야 하는 것이다. 유엔해양법협약이 이미 일반 관습법의 보편성까지 획득했다고 하더라도 특수상황이 존재하는 정전체제를 우선 고려해야 한다는 것이다.

Ⅲ. 유엔해양법협약상의 서해 NLL의 법적 근거

유엔해양법협약에서 서해 NLL의 법적 근거를 살펴보면, 일반적으로 영해의 경계획정에서 서로 마주보거나 인접하고 있는 경우 영해 기선상의 같은 거리의 모든 점을 연결한 중간선으로 하도록 되어 있다. 그러나 특별한 사정이 있을 경우는 일반적인 원칙을 적용하지 아니하고 특별한 상황이 우선하도록 명시하고 있다. 즉, 서해 NLL은 한반도 정전체제라는 특별한 사정에서 서해 5도와 북한지역 사이의 중간선과 정전 당시 군사적 상황을 적용하여 설정된 합법적인 해상경계선이다. 서해 NLL이 법적 유효성을 갖는 특별한 사정²¹²⁾이란 다음과 같다.

첫째, 정전협정 협의과정에서 공산군 측의 12해리 영해 입장과 유엔군 측의 3해리 영해 입장 간의 차이로 인해 해상군사분계선이 합의되지 못했다. 이에 유엔군 사령관은 당시 국제적 관행이던 3해리 영해 입장에 따라 서해 5도와 북한지역 간의 중간선을 기준으로 서해 NLL을 설정한 것이다.

둘째, 정전협정 체결 당시 한반도 전 해역의 제해권을 장악한 유엔군은 황해도와 경기도의 도계선 서북쪽 해역에 대한 군사통제권을 행사하고 있었다. 6.25전쟁 이전은 물론 정전협정 협의 당시에도 38도선 이남해역은 우리나라가 관할하고 있었다. 따라서 정전협정에는 해상군사분계선은 규정하지 못했지만 서해 5도는 유엔군 사령관의 군사통제 하에 두기로 합의하였다. 이러한 사실로 볼 때 서해 NLL은 정전 당시의 군사적 상황을 반영한 것이고 유엔군사령관의 서해 5도에 대한 군사통제권을 보장하기 위한 합당한 조치로서 설정된 것이다. 셋째, 현재 한반도는 정전협정이 유지·준수되고 있는 정전체제 하에 있고, 적대관계인 남북한 간에 참여한 정치적·군사적 대결상태가 지속되고 있다. 서해 NLL은 한반도 정전체제 하에서

212) 유엔해양법협약 제15조 대향국간 또는 인접국간의 영해의 경계획정은 “역사적 권원이나 그 밖의 특별한 사정에 의하여 이와 다른 방법으로 양국의 영해의 경계를 획정할 필요가 있는 경우에는 적용하지 아니한다.”, 박찬호·김한택 공저, 전계서, 265-266쪽.

유일하게 남북 간의 적대행위와 무력충돌을 방지하는 실질적인 해상경계선으로서 존재·유지되고 있다. 넷째, 한반도 정전체제 하에서 분단되어 있는 남북관계는 남북기본합의서 전문에 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 형성되는 잠정적 특수관계”로 규정²¹³⁾하고 있듯이 정상적인 국가 간의 관계가 아니라는 점이다. 따라서 정전체제 유지를 위해 설정된 NLL은 국제해양법보다는 남과 북 당사자 사이에 합의한 남북기본합의서와 불가침부속합의서를 우선 적용해야 한다.

이와 같은 한반도 정전체제라는 특수한 사정을 고려할 때 서해 NLL에 대해 유엔해양법협약 상의 일반원칙들을 그대로 적용하기는 무리가 있는 것이 현실이다. 한반도 정전체제라는 특별한 사정이 북한의 12해리 영해 주장 및 서해 5도가 북한의 12해리 영해 내에 있다는 주장, 서해 5도 자체의 12해리 영해 등 유엔해양법협약 상의 일반원칙들을 압도하는 것이다. 따라서 유엔사측이 서해 5도 자체의 영해에 대해 유엔해양법협약의 일반 원칙상 12해리가 아니라 3해리를 적용하고 있다는 사실은 한반도 정전체제라는 안보의 특수성을 반영한 것이다. 국제해양법재판소 재판관이었던 故 박춘호 박사가 언급한 “서해 5도 주변의 서해 NLL 문제는 애당초 안보 문제로 시작된 것이고 결코 해양법 문제만은 아니다. 이것을 때로는 안보 문제로 때로는 해양법 문제로 각기 편의에 따라 아전인수 격으로 논의해 오고 있으니 혼선이 계속될 수밖에 없다.”고 했듯이²¹⁴⁾ 서해 NLL 문제는 국가의 사활적인 이익인 안보의 문제인 것이다.

북한이 2004년 남북장성급군사회담에서부터 유엔해양법협약에 따라 새로운 해상경계선을 설정할 것을 주장했지만, 이러한 서해 NLL의 여러 가지 법적 근거에 따라 북한은 새로운 해상불가침경계선이 확정될 때까지 서해 NLL을 준수할 의무가 있다. 또한 북한은 유엔해양법협약 상의 12해리 영해를 명분으로 서해 NLL을 부정할 수 없다. 즉, 남북관계를 국가 간의 관계가 아닌 민족 내부의 특수 관계로 규정한 남북기본합의서는 일반적인 유엔해양법협약에 우선하기 때문이다.

213) 이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』, 407쪽.

214) 박춘호, 전계논문, 35-36쪽: 박춘호는 “나아가서, 이 문제를 엄격히 해양법적 측면에서 보자면 남북한 상호간에는 서로 할 수 있는 말, 할 수 없는 말이 있다. 오로지 어느 한 쪽만이 옳거나 그를 수는 없다.”고 언급함.

제4절 서해 NLL과 국제법

일반적으로 유엔해양법협약은 국제법의 일반원칙과 별개로 독자적인 협약 적용을 요구하고 있지 않다. 즉, 유엔해양법협약은 협약에 포함되지 않은 사항에 대해서는 여타 국제법 원칙을 준수할 것을 아울러 요구하고 있는 것이다. 따라서 유엔해양법협약에 의해 구체적으로 규율되지 않은 부분에 대한 법적 평가는 이와 관련된 국제법의 일반원칙에서 서해 NLL의 정당성을 살펴보는 것이 필요하다.

서해 NLL은 해양경계획정에 있어 영해의 경계획정에 가장 가깝기 때문에 “대항국간 또는 인접국간의 영해의 경계획정”으로 서해 NLL의 법적 유효성 여부를 따져 보기 위해서는 두 가지 검토가 필요하다. 한 가지는 정전 이후 유지되어 온 서해 NLL에 대한 남북한의 관행이 서해 NLL이 해상경계선으로서의 지위를 국제관습법적으로 확립하였는지의 문제이다. 또 한 가지는 정전 이후 유지되어 온 서해 NLL 이남 해역에 대한 우리나라의 실효적 지배가 동 해역에 대한 영유권을 주장할 국제관습법적 근거가 되는지를 검토해야 한다.²¹⁵⁾

I. 해상경계선으로서의 국제관습법적 지위

한국 정전 이후 유지되어 온 서해 NLL에 대한 남북한의 관행이 서해 NLL이 해상경계선으로서의 국제관습법적으로 확립하였는지의 문제이다. 1953년 8월 NLL이 설정된 이후 북한은 1973년 12월까지 20년 이상을 NLL에 대해 전혀 이의를 제기하지도 않았고 이를 준수해 왔다. 그리고 1973년 이후에도 공식적으로는 부정하면서도 실제로는 서해 NLL을 인정·준수해 왔다. 국제법상 특정 관행이 관습법을 형성하기 위해 필요한 기간에 대해서는 특별한 기준이 존재하지 않는다. 그러나 북한이 서해 NLL에 대해 공식적인 이의를 제기하기 시작한 1973년 이후의 시간은 관습법 형성에 필요한 시간으로 계산할 수 없다고 볼 수 있으나, 1973년까지 20년이 관습법을 형성하기에 충분한 시간이었는지가 중요한 것이다.

일반적으로 특정 관습이나 관행이 응고되어 국제관습법의 지위를 획득하기 위해

²¹⁵⁾ 정하늘, 전제논문, 32-40쪽.

서는 오랜 시간이 필요하나 짧은 기간 동안 준수된 관행에 의해서도 성립될 수 있다. 국제사법재판소는 짧은 기간 유지된 관습이 국제관습법으로서의 지위를 획득하기 위해서는 단순히 '포괄적, 공통적으로 유지'되었다는 사실만으로는 부족하고 반드시 '법적 확신'(opinio juris)에 의해 준수되어야 한다고 판결하였다. 따라서 1973년 이후 서해 NLL을 부정하고 있는 북한이 1953년부터 1973년까지 법적 확신을 갖고 있었는지가 문제가 된다.

국제관습법의 근거가 되는 법적 확신은 타국에 의해 자국의 권리일 수도 있는 이익을 침해당한 국가가 적시에 이의를 제기하지 않고 침묵을 지킬 경우 그 부작위(inaction)를 통해서 유추될 수 있다. 국제법상 '묵인의 원칙'(doctrine of acquiescence)이란 상대국의 특정 행위에 대해 일반적으로 거부의 의사를 표시할 만한 상황에서 당사국이 침묵을 지키거나 이의를 제기하지 않는 경우 적용된다. 적시에 이의를 제기하지 못한 국가는 이 법칙에 의해 상대국 행위의 정당성에 대해 법적 확신을 갖게 된 것으로 유추된다. '묵인의 법칙'으로 인해 당사국의 부작위로부터 법적 확신이 유추되고 또한 그러한 부작위가 포괄적이고 공통적으로 이루어진 경우 짧은 시간에 유지된 관행도 관습법을 형성할 수 있다.²¹⁶⁾

정전 이후 어떠한 형태로든 남북 간의 해상경계선이 존재할 필요성이 있었던 상황에서 1953년 유엔군사령관은 NLL을 설정하였다. NLL을 설정한 이래 1973년까지 20여 년 동안 우리나라는 지속적으로 NLL을 강제하여 북한 선박의 NLL 이남 진입을 차단하고 진입을 시도하는 북한 선박을 격퇴하였다. 그러나 북한은 이의를 제기하는 대신 오히려 NLL을 인정하는 태도를 보여 왔다.

북한이 실제로 NLL을 인정·준수해 오고 있는 사실은 국제법상 '묵인의 원칙'이 적용될 수 있다. 즉 우리나라가 NLL을 실질적으로 지배해 온 것에 대해 북한이 오랫동안 이의를 제기하지 않고 묵시적으로 인정·준수해 왔기 때문에 국제관습법에 따라 NLL의 법적 실효성을 인정받았다는 것을 의미한다. 북한이 NLL에 대해 공식적으로 이의를 제기하지 않았던 1953년부터 1973년까지 20년의 기간은 북한이 서해 NLL을 인정·준수하는 관행이 응고되기에 충분한 기간이었다. 이러한

²¹⁶⁾ I. C. MacGibbon, "The Scope of Acquiescence in International Law" *International Law* (British Y.B., 1954), pp. 145-149; 정하늘, 전제논문, 34쪽에서 재인용.

측면에서 볼 때, 서해 NLL은 국제관습법인 ‘묵인의 법칙’에 의해 해상경계선으로서의 법적 지위를 확립하고 있다고 보아야 할 것이다.²¹⁷⁾

II. 서해 NLL 이남 해역의 실효적 관할

1953년 7월 한국 정전 이후 유지되어 온 서해 NLL의 이남 해역에 대해 우리나라는 실효적 관할권을 행사해 왔다. 즉 한반도 정전체제 하에서 우리나라는 서해 NLL 이남 해역을 실효적으로 관할해 왔고, 또한 북한이 충분히 이의를 제기할 수 있었음에도 불구하고 1972년 12월까지 20년 이상 서해 NLL에 대해 별다른 이의를 제기하지 않았다. 즉 우리나라에 의한 실효적 지배의 원칙(Principle of Effective Control) 또는 북한의 묵인에 의한 응고의 원칙(Principle of Consolidation)이 적용되어 온 것이다. 따라서 실효적 지배의 원칙 또는 응고의 원칙이라는 국제관습법에 따라 NLL 이남 해역에 대한 우리나라의 영유권이 발생한 것이다. 영유권에 대한 응고의 원칙이란 선점을 통한 영유권 획득(title by occupation)과 시효 취득을 통한 영유권 획득(title by prescription)이라는 두 개의 오래된 국제관습법리가 혼용되어 생성된 법리인데, 국가가 무주(無主)의 지역(terra nullius)을 타국보다 먼저 실효적 점유에 의해 자기의 영역으로 취득하는 것을 말한다. 이는 영토 취득의 가장 자연적 형태라고 할 수 있다.²¹⁸⁾

국제법적으로 특정 영역에 대한 실효적 지배를 통한 영유권을 획득하기 위한 명확한 기준은 존재하지 않는다. 다만 분쟁상대국이 지속적으로 이의를 제기하는 경우 실효지배 기간을 불문하고 영유권을 인정받지 못하는 것으로 보인다. 이에 따르면 북한이 1973년에 이의를 제기한 이후 현재까지 이르는 기간은 ‘실효 취득에 의한 NLL 이남 해역의 영유권 획득’을 주장하는 데는 한계가 있다는 주장도 존재한다. 그러나 북한이 이의를 제기하지 않았던 1953년 8월부터 1973년 12월까지 혹은 북한이 서해해상군사분계선을 선포한 1999년 9월까지의 기간이라면 불완전한 권원의 응고는 승인, 묵인, 금반언 내지 합의(남북기본합의서 관련 규정) 등에 의해 얼마든지 가능하다고 보아야 할 것이다.²¹⁹⁾

217) 박찬호·김한택 공저, 전계서, 65쪽: 이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』, 324쪽.

218) 이병조·이중범 공저, 전계서, 454쪽.

또한 서해 NLL이남 해역에 대한 우리나라의 영유권을 주장하는데 있어서 응고의 원칙을 통한 영유권 획득 논리가 이치에 맞지 않는다는 주장도 일부 존재한다. 왜냐하면 서해 NLL과 관련하여 응고의 원칙을 원용하는 것은 서해 NLL 인근해역이 무주지였거나 북한의 영역이었다는 것을 전제로 하는 것으로 비취질 수 있기 때문이다. 한편, 서해 NLL 이남 해역 대부분이 우리나라의 영해에 포함되지 않는 이유도 있다. 서해 NLL 이남 해역 중에서 우리나라가 영유권을 가질 수 있는 수역은 서해 5개 도서 자체가 갖는 영해에 해당된다. 요컨대 우리나라가 서해 NLL 이남 해역에 대한 영유권을 주장하는데 응고의 원칙을 적용하기 어렵다는 것이다. 그러나 국제사법재판소의 노르웨이 직선기선 설정 관행에 대한 응고성 판시에서 보듯이,²²⁰⁾ NLL이 해상경계선으로서의 법적 지위를 획득하였다면 당연히 서해 NLL의 이남 해역의 영유권을 획득하는 것이 가능하다.

Ⅲ. 국제법상 서해 NLL의 법적 근거 및 북한의 묵종 사례

1. 실효적 지배설

실효적 지배설이란 국제법적 권원의 유무를 불문하고 현실적인 사실상의 지배를 존중하여 법적 정당성을 부여하는 견해이다.²²¹⁾ 일찍부터 국가·정부·교전단체의 승인, 전시 점령, 봉쇄, 선점 등의 경우에 널리 적용되어 온 실효성의 원칙은 서해 NLL에 대해서도 적용 내지 원용될 수 있다는 것이다. 즉 서해 5도와 서해 NLL 이남 수역은 한반도 분단 이후부터 지금까지 계속해서 우리나라가 실효적 지배를 해왔으므로 역사적 권원에 대한 정당성이 인정된다는 주장이다.²²²⁾

219) 제성호, 『한반도 안보와 국제법』, 239쪽; 이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』, 326쪽; 박찬호·김한택 공저, 전게서, 64쪽에서 재인용.

220) 이병조·이중범 공저, 전게서, 421쪽: 1951년 영국과 노르웨이 사이의 Fisheries Case에서 국제사법재판소는 노르웨이의 직선기선 획정 방식은 지속적이고 오랜 관행을 통해 응고된 관습법이라고 판시하였다. 국제사법재판소는 노르웨이가 직선기선 방식을 채택함으로써 얻는 영해의 추가적인 획득에 대해 판단하는 대신에 노르웨이의 직선기선 설정 관행의 응고성 여부를 판단하였다.

221) 김명기, “남북한 서해경계선에 대한 국제법적 고찰”, 『국제문제』, 1999년 11월호; 김정건, 『국제법』 (서울: 박영사, 1998) 참조

222) 박종성, 『한국의 영해』, 203쪽.

2. 응고설

응고설이란 국제법상 영토(특히 영토분쟁)에 관한 영역권은 점유주의에 입각한 일방적 영토 취득뿐 만 아니라, 합의(agreement)나 승인(recognition) 또는 묵인(acquiescence)과 같은 다양한 방식에 의해 응고되며 확정되어 간다는 이론을 말한다.²²³⁾ 이러한 입장에 따라 서해 NLL은 지난 60여 년 동안 북한의 사실상 묵인 하에 성립된 여러 관행을 통해 명확하게 응고되었다고 본다. 특히 북한 해군이 그 동안 취해온 ‘해군경비구역’의 한계가 대체로 서해 NLL과 일치한다는 사실은 북한 당국의 묵인을 추론 가능케 한다는 것이다.²²⁴⁾

3. 특별 관습법설

특별 관습법의 효력을 가지고 있다는 입장²²⁵⁾으로, 서해 NLL은 유엔군사령관의 일방적 조치로서 설정되었지만 수십 년간 북한에서 명시적 이의를 제기하지 않았다. 따라서 이 경계선에 대해 정전체제의 일부를 구성하는 것으로 쌍방 간의 묵시적 합의(pactum tacitum) 내지 동의가 이루어져, 정전협정 자체와 동일한 효력을 갖는 관습법으로 성립되었다고 할 수 있다. 이와 같은 근거에서 북한은 서해 NLL을 준수하고, 현상의 체제를 존중해야 한다는 것이다. 또한 국제법의 판례인 ① Preah Vihear 사건, ② 인도령 통행권 사건, ③ 콩고령 군사활동 사건 등²²⁶⁾을 고려해 볼 경우 서해 NLL은 국제관습법적 지위를 가진 남북한 간의 해상경계선인 것이다.

223) 제성호, 『한반도 안보와 국제법』, 222-223쪽; 이한기, 『한국의 영토』, 1969, 106-107쪽.

224) 응고설은 이른바 ‘역사적 권원의 응고’를 새로운 권원취득의 방식으로 인정해야 한다고 주장한다. Charles de Visscher, *Theory and Reality in Public International Law*, trans. by P. E. Corbett(Princeton: Princeton University Press, 1968), pp. 200-203; 이한기, 『한국의 영토』, 1969, 106-107쪽.

225) 배재식, “현 휴전협정체제에서 본 서해 5도의 문제점 발생원인 및 대책” (서울: 국토통일원, 1977)

226) 이재민, 전계논문, 59-63쪽: ①은 ICJ에서 캄보디아와 태국 간 국경 경계획정 협정이 실제 적용되는 과정에서 양국이 합의한 내용이 잘못 적용된 사실을 알고도 이를 상당기간 묵인한 것으로 간주되어 태국에 대하여 패소판결을 내린바 있음. ②는 지역적 국제관습법의 형성 가능성을 인정하고 있는 대표적인 ICJ판례로, NLL이 해상경계선으로서 최소한 서해 인근 지역에서는 국제 관습법적 성격을 획득한 것으로 볼 수 있다는 것이다. ③은 ICJ의 판결에 비추어보면, 1972년 이후 북한의 NLL이남에 대한 군사 활동은 부당한 것이다.

4. 북한의 인정 및 묵종 사례

서해 NLL은 앞에서 제시한 법적 지위에 따라 북한이 인정하고 준수하였고 우리나라가 장기간의 실효적 지배를 통한 응고의 원칙에 따라 권원이 취득된 해양경계선이며, 북한이 그 동안 인정하고 묵인하며 이를 준수한 사례는 다음과 같다.

(1) 1959년 북한 조선중앙연감 발간

NLL이 설정된 후 북한 측이 행동한 정황자료들을 두고 판단해 볼 때는 어떤 방법으로든지 직·간접적으로 북한 측에 통보되었다는 것을 알 수 있기 때문이다. 북한이 서해 NLL을 인지하고 인정했다는 단적인 증거는 1959년에 발간된 조선중앙연감에서 북한 스스로가 <그림 4-1>과 같이 서해 NLL을 군사분계선으로 표기하고 있다는 점이다.²²⁷⁾



<그림 4-1> 1959년도 북한에서 발간된 조선중앙연감의 서해 NLL²²⁸⁾

(2) 1963년 북한 간첩선 침범사건

1963년 5월 17일에 개최된 군사정전위 제168차 회의에서 북한 간첩선의 격퇴 위

227) 국방부, 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』, 18쪽; 해군본부, 『NLL, 우리가 피로써 지켜낸 해상경계선』, 116쪽; 김성만, 『천안함과 연평도』, 24쪽; 통일부 북한정보센터에서 비치 중인 조선중앙연감 1959년판 254쪽.

228) 국방부, “북방한계선(NLL)에 대한 이해”, 13-6쪽.

치를 둘러싸고 상호간 논란이 발생하였다. 이때 유엔군사령부측은 서해 NLL이 그려진 지도<그림 4-2>를 제시하며 북한 간첩선의 침투 사실에 대해 항의하면서 “간첩선이 서해 NLL을 침범하였기 때문에 사격하였다.”라고 주장하였다. 이에 대해, 북한은 “북한 함정이 서해 NLL을 넘어간 적이 없다.”고 언급하였는데, 이는 서해 NLL의 존재를 전제한 것으로써 북한이 서해 NLL의 존재 사실과 서해 NLL을 준수하고 있음을 인정한 것이다.²²⁹⁾



<그림 4-2> 1963년 북한 간첩선 논란 위치²³⁰⁾

(3) 1984년 북한 수해물자 선박과 상봉

1984년 9월 29일부터 10월 5일 사이에 북한 적십자사가 수해물자를 우리에게 인도하고 복귀하는 일이 있었다. 이 과정에서 정전협정 및 국제법상 자국의 관할권이 미치는 해역에서만 활동이 가능한 경비함정 등 군함으로 구성된 양측의 호송선단이 서해 NLL상에서 상봉하여 수해물자를 인계·인수함으로써 북한도 서해 NLL이 실효적인 해상경계선임을 인정한 바 있다.²³¹⁾

또한, 북한의 허담이 쓴 『김정일 위인상』에서 김정일은 대동강호가 좌초되자 다음과 같이 “인민무력부에서는 대동강호에 타고 가던 우리 적십자대표 일행을 해주에서 출발한 장상호가 해상군사분계선을 넘어 가기 전에 옮겨 태울 것”²³²⁾이라

229) 국방부, 상계서, 28쪽: 합참정보본부, 『군사정전위원회 편람』 제4집(1999), 138-140쪽.

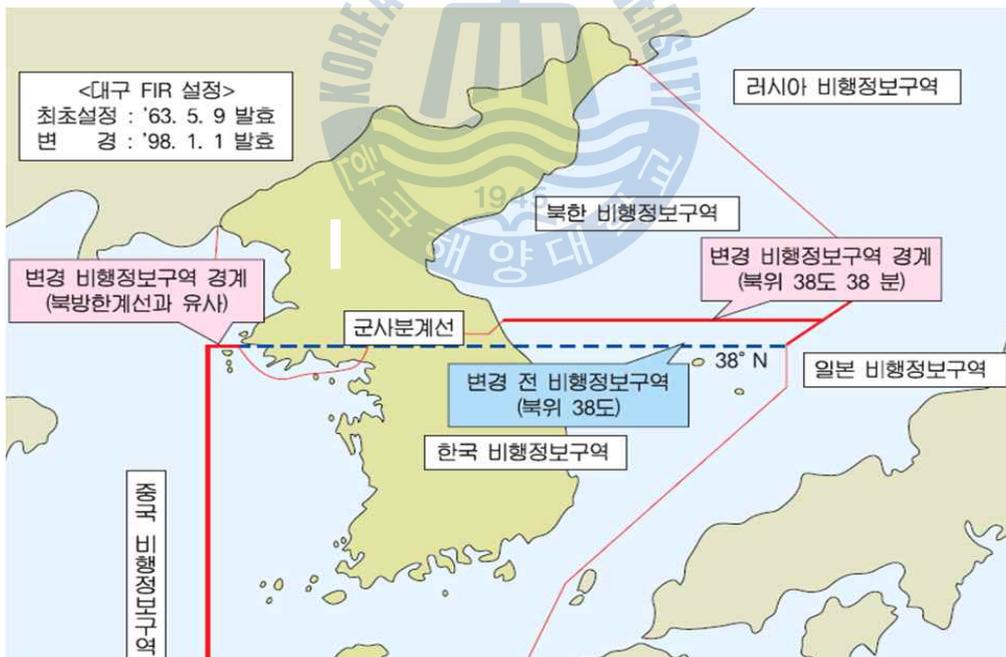
230) 국방부, 『북방한계선(NLL)에 대한 이해』, 13-7쪽.

231) 하태영, “정전협정과 사례를 통해서 본 NLL의 타당성”, 『자유』, 2003년 6월호, 48쪽.

고 긴급지시를 하달하였는데, 이는 서해 NLL을 당시 북한 수뇌부에서도 내부적으로 인정하고 묵종한 것이다.

(4) 1993년 한국 비행정보구역 설정

1993년 5월 국제민간항공기구(ICAO: International Civil Aviation Organization) 간행물인 항공항행계획(ANP: Aeronautical Navigation Plan)에서 NLL에 준해 조정된 한국의 비행정보구역(FIR: Flight Information Region) 변경(안)이 <그림 4-3>과 같이 공고되었다. 그럼에도 불구하고 1998년 1월 발효 시까지, 그리고 발효 이후에도 북한은 이에 대해 전혀 이의를 제기하지 않았다. 비행정보구역이 해당 국가의 영토와 영해를 규정하는 의미는 없으나, 조난 항공기에 대한 탐색 및 구조임무가 있어 통상 해당국가의 주권이 미치는 구역을 따라 설정되는 것이 관례임을 감안할 때, 북한이 서해 NLL을 묵시적으로 인정했다고 볼 수 있다. 적어도 ICAO 간행물을 통해 그런 사실이 확인된다는 것이다.²³³⁾



<그림 4-3> 비행 정보구역(FIR) 요도²³⁴⁾

232) 허담, 『김정일 위인상』 (북한: 조선노동당출판사, 1999), 80쪽.

233) 제성호, 『한반도 안보와 국제법』, 229쪽: 국방부 정책기획관실, 전게서, 30쪽.

234) 국방부, 『북방한계선(NLL)에 대한 이해』, 13-8쪽.

(5) 2002년 이후 북한 민간선박의 인계·인수

2002년 이후 북한 민간선박이 항로착오, 기관고장, 좌초, 기상악화 등으로 서해 NLL을 넘어 올 경우 우리가 나포 또는 구조하여 북한에 인도할 때마다 남북한의 해상경계선이라 할 수 있는 서해 NLL 선상에서 이루어졌다.

2002년 6월 20일 연평도 서방 해역에서 기상악화와 항로착오로 서해 NLL을 월선한 북한의 전마선, 그리고 2002년 12월 11일 대청도 북방에서 좌초된 북한 유류바지선의 선원과 선박 등은 남북한 간 합의에 따라 서해 NLL 선상에서 북한에 인계되었다. 또한 2011년 2월 5일 기상악화와 기관고장으로 표류하여 NLL 남쪽으로 넘어온 북한 어선과 주민 27명을 3월 27일 해상을 통해 송환하였다. 이 경우에도 서해 NLL 선상(북위 37도 41분 25초, 동경 125도 36분 57초)에서 인수·인계가 이루어졌다.²³⁵⁾ 즉, 선박이 그 국가의 영토의 연장선으로 보는 개념은 오래 전부터 지켜져 내려온 국제관습법 중 하나이므로²³⁶⁾ 서해에서의 남북한의 해상경계선은 서해 NLL이라는 것을 간접적으로 인정한 것이다. 이렇게 북한은 2010년 천안함 폭침과 연평도 포격 도발을 감행한 이후인 2013년 최근까지도 실질적으로 서해 NLL을 인정·준수하고 있다는 것을 보여주고 있다.

²³⁵⁾ “남측 제시한 NLL 좌표 수용 북 경비정 대기하다 데려가”, 『중앙일보』, 2011. 3. 28일자.

²³⁶⁾ 이윤철·김진권 공저, 『해사법규』, 전면개정판(부산: 다솜출판사, 2013), 31-32쪽.

第5章 西海 NLL 守護方案

북한의 대남전략은 김정은 시대에도 변화하지 않을 것이며 향후에도 서해 NLL 무실화를 위한 군사협상과 군사도발을 병행할 것으로 예상된다. 그러나 서해 NLL은 법적 정당성을 가진 남북한 간의 실질적인 해상경계선이다. 따라서 우리는 북한의 대남전략에 맞서 서해 NLL 수호를 위한 대응방안을 모색하여 서해 NLL을 확고히 수호해 나가야 할 것이다. 이를 위하여 우리는 북한과 군사협상을 대비해 서는 대응논리를 개발하고, 북한이 군사도발할 경우는 단호히 대응해야 한다. 또한, 궁극적으로는 서해 NLL인근에서의 긴장완화와 신뢰구축을 조성해 나가야 할 것이다.

제1절 군사협상을 대비한 대응논리

해양경계획정을 둘러싼 국제법상의 일반적 흐름 또는 질서는 다음과 같이 형성되고 있다고 할 수 있다. 첫째, 모든 해양경계획정에 적용될 수 있는 일반적 원칙은 없다. 둘째, 해양경계선을 획정하는 데 있어서 당사국 해역의 임시 중간선을 긋고, 해역의 특별한 사정을 고려하여 임시중간선을 조정하여 최종 경계선을 획정하는 것이 일반적 추세로 형성되고 있다. 셋째, 해양경계획정에서 고려되는 이른바 '특별한 사정'에는 자국에 유리한 모든 요소들을 포함할 수 있으며, 법적으로 제한된 사항은 없다. 넷째, 국제 판례와 국가 간의 협정을 통해 해양경계획정에 대한 특정한 흐름 또는 절차가 형성되고 있으나, 이는 어디까지나 추세일 뿐, 당사국에 적용을 강제하지 못한다는 것이다.²³⁷⁾

또한 서해 NLL 문제는 본질적으로 정치적이며 안보적인 문제로 법적인 문제나 합의의 문제에 우선하고 있다. 따라서 북한과 직접 대치하고 있는 우리 정부는 서해 NLL과 관련한 군사협상은 먼저 시작할 필요가 없는 것이며, 북한군이 서해 NLL을 침범할 경우에 실질적인 남북해상분계선을 준수할 것을 요구하고 강력히 대응해야 할 것이다.

²³⁷⁾ 권문상, "해양경계획정과 우리의 대응", 『해양과학기술』 Vol. 3(2012), 11쪽.

지금까지 남북관계의 역사에서 볼 때, 북한이 서해 NLL을 무실화하기 위한 호기로 판단되는 시점에는 북한의 군사협상 제의나 군사적 도발이 있었다. 북한은 1972년 7.4남북공동성명 이후 1973년 대규모로 서해사태를 유발하였고, 1998년 남북화해협력이 시작되자 1999년 무력도발과 충돌을 유발하였다. 북한은 2004년부터 2007년까지는 다각도의 군사협상을 통한 서해 NLL 무실화에 주력하였으며 2008년부터는 남북관계가 냉각되자 2010년에는 천안함 폭침과 연평도 포격도발과 같은 직접적이고 대규모의 도발을 감행하였다.

서해 NLL을 확고히 수호해 나가기 위해서 우리정부로서는 앞으로 남북관계가 호전되더라도 우리나라의 생존과 번영에 사활적인 역할을 하고 있는 서해 NLL과 관련된 협상의 여지를 북한에 보여줘서는 바람직하지 않다. 따라서 남북한 군당국 사이의 서해 NLL 관련 협상은 가능한 피해야 한다. 협상이 불가피할 경우에는 협상의 전제조건으로 남북기본합의서 규정 및 서해 NLL의 존중에서부터 출발해야 한다. 즉, 서해 NLL이 존중되지 않는다면, “협상은 없다”는 원칙이 견지되어야 하며, 북한에게는 이러한 확고한 우리나라의 입장을 전달해야 한다. 군사협상 중에 북한이 이를 거부하거나 위반할 경우에, 우리는 언제든지 협상을 단호히 중단해야 한다.

우리는 최근까지 북한과의 군사협상과 합의서의 이행과정에서 많은 경험을 하였듯이 북한이 시도하는 군사협상은 대남전략의 수단에 불과하며, 모든 합의문서와 약속은 상황이 변화하면 파기되는 휴지조각에 불과한 것이었다. 북한을 상대로 서해 NLL 문제를 협상할 경우에는 일반 국제법적 논리에 우선하여 정전협정의 특별한 상황과 북한의 협상전략과 행태를 잘 분석하고 대응할 필요가 있다. 따라서 서해 NLL과 관련한 사안은 ‘은근한 무시(benign neglect)’ 정책이 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 북한을 상대로 일반적인 협상의 원칙인 상호양보를 전제로 한 협상을 추구한다는 것은 매우 위험하다. 북한의 협상행태는 전형적인 공산주의식으로 비합리적 전술 및 압박, 지연, 벼랑 끝 전술 등을 통해 대남전략방안을 실천하는 것이라 할 수 있다. “북한과의 협상이 성공하려면 협상이 상호이익을 가져다 줄 수 있다는 전제가 있어야 하며, 그렇지 못할 경우 우리의 주장을 관철시킬 수 있는 강력한 압력수단이 있어야 한다.”²³⁸⁾

그러나 북한은 2004-2007년 동안의 남북장성급군사회담에서 보였던 협상전략과 같이 향후에도 국제법의 유리한 일부 조항을 부각시키고 불리한 조항은 언급을 회피하는 등 새로운 해상경계선을 설정하기 위한 다양한 시도를 할 것으로 예상된다. 따라서 북한의 협상전략과 협상행태를 고려하여 우리나라의 주장이 관철되도록 강온(強穩)의 협상기술을 신중하고 강력하게 구사해 나가야 한다. 이를 위해서는 우선 서해 NLL 관련 논쟁의제를 명확히 하고, 한반도의 정전상태인 현실과 국제법에 입각하여 협상에 대비해 나가야 한다.

즉, 2004-2007년의 남북장성급군사회담에서 북한이 주장해왔던 정전협정, 남북기본합의서, 유엔해양법협약, 일반 국제법 측면에서 중대 쟁점사안별로 대응해 나가야 할 것이다. 따라서 본 절에서는 군사협상에 대비하여 관련 분야별로 북한이 그동안 주장했던 내용을 먼저 살펴보고 우리의 대응논리를 제시하고자 한다. 또한, 향후에도 대응논리를 지속적으로 개발하고 논리를 정립해 나가야 할 것이다.

I. 정전협정 관련 측면

1. 정전협정과 부합 여부

북한은 1953년 정전협정 체결 시 육상에서의 군사분계선은 합의했지만 해상군사분계선은 남북한 간의 합의를 도출하지 못했다는 것이다. 당시 유엔군사령부측은 해양강대국들의 입장만을 대변한 '영해 3해리' 기준을 고수하여, 북한의 요구인 '영해 12해리' 기준을 묵살했다는 것이다. 또한 정전협상 시 해상군사분계선에 관한 합의가 결렬되자, 유엔사는 일방적으로 서해 NLL을 설정하고 이를 내부 작전규칙에 의거 해군에만 전달하였을 뿐, 북한에는 정식으로 통고하지도 않았으므로 서해 NLL은 정전협정상 근거가 없는 비법적인 선이라는 것이다.

238) 통일연구원, 『1970년대 이후 대북협상 행태분석 및 향후 발전방향』, 국방부수탁용역과제(2004. 12.), 91쪽; 북한의 협상형태에 관한 연구로는 1951년부터 정전협상에 참여한 C. Turner Joy, *How Communists Negotiate*(New York: Macmillan Company, 1955); Chuck Downs, *Over the Line North Korea's Negotiating Strategy*(Washington D.C.: The AEI Press, 1999); Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior*(Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 1999); 김도태·차재훈, 『북한의 협상전술: 남북대화 사례들 중심으로』(민족통일연구소, 1995); 김용호, 『북한의 협상 스타일』(인하대학교 출판부, 2004); 이성춘, 『김정일시대 北의 대남 군사협상 행태』, 동국대학교 북한학과 북한학 박사학위논문, 2013 등 다수가 있음.

그러나 1953년 7월 27일 정전협정 체결 당시 쌍방은 해상경계선에 대해서는 명확히 확정하지 못한 채 다음 조항에 합의하고 협상을 종결하였다. 즉, 정전협정 제2조 제13항(b)에 의하면, “상대방지역의 후방과 연해도서 및 해면으로부터 모든 병력을 철수한다. 상대방지역의 연해도서란 현재 일방이 점령하고 있더라도 1950년 6월 24일 당시 상대방이 통제하고 있던 도서를 말한다. 단, 황해도-경기도 도계선 북서쪽 도서 중 백령도 등 5개 도서는 남한의 통제 하에 두고, 나머지는 북한 통제 하에 둔다.”고 규정하였다.

여기에서 주목해야 할 것은 쌍방이 북위 38도선과 황해도-경기도 도계선 사이에 위치한 도서 및 해면도 전쟁 발발 이전은 물론이고 정전협정 체결 당시에도 우리의 통제 하에 있었음을 상호 인정한 사실이다. 따라서 정전협정 체결 당시 우리의 통제 하에 있던 북위 38도선과 황해도-경기도 도계선 사이의 해면은 정전협정의 정신에 비추어 볼 때 당연히 우리의 관할로 계속 남아 있는 것이다. 당시 유엔군 사령관은 정전협정 규정의 의미를 충실히 이행하기 위하여 NLL을 설정하였는데, 이는 북한에게 관련 해면을 대폭 양보한 것이다.

결론적으로, 1953년 8월 30일 유엔군사령관이 NLL을 설정한 것은 정전협정 제2조 제13항(b)을 충실히 이행하기 위한 조치였으므로 NLL은 정전협정 규정을 충실히 이행하기 위하여 불분명한 구체적 내용을 분명하게 보완한 것으로서 정전협정의 이행·준수를 위한 후속적인 성격을 갖는 것이다.

2. ‘황해도-경기도 도계선’의 의미

북한은 서해 NLL을 부정하는 논리로서 정전협정을 들고 있다. 북한은 정전협정 제2조 제13항(b) 단서조항을 들어 ‘황해도-경기도 도계선’을 기준으로 우리의 육지에 가까운 서해안 한강하구에 산재하는 섬들은 유엔통제 하에, 그 선의 북쪽에 있는 섬들은 북한 통제 하에 두기로 한 것이라고 하였다.²³⁹⁾ 또한, ‘황해도-경기도 도계선’ 이외에는 정전협정상 쌍방이 인정하고 쌍방의 합의로 설치된 선이 없다는 것이다. 즉, 정전협정상 인정될 수 있는 유일한 서해안 수역의 분계선은 ‘황해도-경기도 도계선’이며, 이 연장선상의 북·서쪽 수역은 북한의 관할에 속한다고 주장하

²³⁹⁾ 이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』, 224쪽.

였다. 즉, 서해 NLL은 북한의 수역 내에 일방적으로 설정했기 때문에 인정할 수 없다고 주장하고 있다.²⁴⁰⁾

그러나 명확한 사실은 정전협정 제2조 제13항(b)과 부록 지도 3에는 “황해도와 경기도의 도계선 (A-B선) 북쪽과 서쪽에 있는 모든 섬 중에서 5개 도서는 유엔군사령관의 군사통제 하에 남겨 두는 것을 제외한 기타 모든 섬들은 조선인민군 최고사령관과 중국인민군 사령원의 군사통제 하에 둔다.”고 규정하였다. 이러한 규정은 위 도계선의 목적은 다만 한국 서부 연해 섬들의 통제를 표시한 것이며 이 선은 아무런 의의가 없으며 또한 이에 다른 의의를 첨부하지 못한다고 명시하였다. 또한 도계선 연장선 사이에 위치한 도서 및 해면은 6.25 발발 이전은 물론이고 정전협정 체결 당시에도 우리나라의 통제 하에 있었다고 상호 인정함을 전제로 한 것이었다.²⁴¹⁾

즉, 정전협정 제2조 제13항(b) 본문 규정에 따르면, 북한은 6.25 발발 이전에 우리나라가 장악하고 있던 황해도 연변의 모든 연안 도서와 해면으로부터 철수해야 하며, 다만, (b) 단서규정에 의하여 서해 5도를 제외한 기타 섬들로부터의 철수의 무가 해제된 것이다. 이들 철수의무가 해제되는 섬들의 범위를 지목하기 위해 동 조항에서 ‘황해도와 경기도의 도계선’을 하나의 기준으로 표현하고 있는 것에 불과한 것이다. 그러므로 이를 양측의 관할해면을 구획하는 기준선이 된다고 해석하는 것은 동 조항을 왜곡하는 것이다. 결론적으로 ‘황해도-경기도 도계선’은 연해도서의 통제를 표시하는 것일 뿐, 아무런 의의가 없다고 하겠다.

3. 정전협정상 ‘서해 5도’의 속성

북한은 정전협정이 기본적으로 ‘섬’에 대해서만 규정하였을 뿐, ‘해역’에 대해서는 규정하지 않았으나, 지난 남북장성급 군사회담에서 서해 5도의 주권 및 전관수역을 인정한다고 제시하였는데 이는 정전협정의 취지를 존중하고 우리 입장을 최대한 배려한 것으로서, 북한이 대폭 양보한 입장이라는 것이다. 또한, 우리는 북한의 이러한 입장을 고려하여 서해해상군사분계선 협의 문제에 대해 진지하게 받아

²⁴⁰⁾ 상계서, 319쪽.

²⁴¹⁾ 제성호, 『한반도 안보와 국제법』, 218쪽.

들여야 할 것이며, 또한 서해 5도는 각각 따로 하나의 기하학적 '점'으로서 유엔사 통제 하에 놓일 뿐, 군사적 목적으로나 어업적·산업적 또는 정치적 목적의 선으로 연결될 수는 없다는 것이다. 또 정전협정이 인정하고 있는 유일한 선은 '황해도-경기도의 도계선'일 뿐이므로, '점'에 불과한 서해 5도를 군사적·정치적 목적으로 자의적으로 연결한 서해 NLL은 정전협정상 전혀 근거를 갖지 못한다는 것이다. 그러므로 서해 5도는 정전협정상 기하학적 '점'에 불과하고 주변 해역을 가질 수 없으며, 자의적으로 선으로도 연결될 수 없으므로, 서해 NLL은 정전협정에 위배된다고 주장하였다.

그러나 정전협정이 '섬'에 대해서만 규정하고 '해역'에 대해서는 규정하지 않았다고 하여, 정전협정이 서해 5도의 주변해역을 불인정하고 있다고 간주하는 것은 왜곡된 해석이다.²⁴²⁾ 1953년 정전협정 체결 당시 해상경계선과 관련하여 쌍방은 '영해의 범위'에 대한 첨예한 입장 차이로 합의에 실패하였다. 그 결과 정전협정은 육지 영토 및 '섬'의 귀속에 대해서만 규정하였는데 정전협정은 섬 주변해역에 대해 불인정한 것이 아니라, '공백규정'으로 남겨둔 것에 불과하다. 정전협정도 국제법의 일부분이므로 당연히 그 해석도 국제법의 제 원칙에 부합되게 해석되어야 한다. 정전협정에 공백규정이 존재하는 경우, 이는 국제해양법을 통해 보완될 수 있는데 영토에 인접한 일정 범위의 해역은 영해로 편입되고, '섬' 또한 그 자체의 영해를 갖는다는 것은 유엔해양법협약 이전에 국제관습법으로 확립된 원칙이므로, 서해 5도는 당연히 영해를 갖는 것으로 해석되어야 한다.²⁴³⁾

북한이 지난 남북장성급군사회담에서 “서해 5도의 주권 및 전관수역을 인정한다.”고 제시한 것은 정전협정의 취지를 존중하고 우리를 최대한 배려하여 대폭 양보한 것이 아니라, 오히려 이러한 국제법상 원칙에 위배되는 해석인 바, 정전협정상 서해 5도의 주권은 우리나라에 속하며, 따라서 동 섬들은 국제법에 의하면 전관수역 뿐 만 아니라 영해를 향유하고 있다. 섬이 그 속성상 기하학적으로 점에 해당하는 것은 사실이나, 국제법상 그 점들을 일정한 선으로 연결하는 것은 당연히 적법한 것이다. 유엔해양법협약 제15조는 '영해 경계획정'에 있어서 기선²⁴⁴⁾상

242) 이재민, 전계논문, 49쪽.

243) 이병조·이중범 공저, 전계서, 399쪽; 박찬호·김한택 공저, 전계서, 124쪽.

같은 거리에 있는 모든 점을 연결하여 중간선을 긋도록 규정하고 있고, 직선기선의 경우 적절한 점들을 직선으로 연결하여 영해측정의 기선으로 삼는 것인데 국제법상 적법한 제도이다.

4. '봉쇄금지조항' 위배 여부

북한은 서해 NLL이 해주만을 거의 봉쇄하고 있도록 설정되어 있어서 현실적으로 정전협정 제2조 제15항의 봉쇄금지 조항의 정신에 위배되어 정전협정상 정당성을 갖지 못한다고 주장하고 있다. 또한, NLL의 역사적 기원 및 전신은 유엔군 측의 일방적 봉쇄선인 클라크라인이며, 이는 미군이 북한에 대한 외부보급을 차단시킴으로써 북한세력을 약화시키기 위한 것이라 하였다. 즉, 클라크라인이 해상을 봉쇄하는 목적이었고 서해 NLL은 현실적으로 보나 역사적 기원으로 보나 해상봉쇄선의 의미를 가지므로 정전협정 제2조 제15항에 위배된다고 주장하고 있다.

그러나 서해 NLL이 해주만을 봉쇄²⁴⁵⁾하고 있다고 주장하나, 서해 NLL 이북 수역의 북한이 관할해 온 연해수역은 비록 좁은 수역이나 외해와 연결되어 있으므로 봉쇄한다는 주장은 타당하지 않다.²⁴⁶⁾ 또한, 서해 NLL의 역사적 기원 및 전신이 클라크라인이라는 북한의 주장은 전혀 사실이 아니다. 왜냐하면 서해 NLL은 대북 초계활동 한계선으로서 봉쇄선이 아니며, 봉쇄의 경우에는 이를 침파하는 적국 및 중립국 선박을 나포하여 몰수할 수 있다. 그런데 서해 NLL은 제3국 선박에 대해서는 어떠한 제재도 가하지 않고 있다.

즉, 서해 NLL은 남북한 간의 우발적 무력충돌을 예방하고 이를 통해 해상에서

244) 국제법상 '기선(基線, baseline)'의 종류로는 통상기선(연안국이 공인하는 대축적해도에 기재되어 있는 해안의 저조선(低潮線)을 말한다.)과 직선기선(해안선의 굴곡이 심한 경우나 해안의 인접수역에 암초나 도서가 많이 있는 경우에는 최 외곽의 적절한 지점들을 직선으로 연결한 선을 말한다.)이 있다. 유엔해양법협약 제7조에서 직선기선을 인정하고 있고, 국제사법재판소(ICJ)도 직선기선의 합법성을 인정한 바 있다.(Anglo-Norwegian Fisheries case : 영국 V 노르웨이, 1951), 이에 대해서는 이병조·이중범 공저, 전게서, 420-421쪽 및 박찬호·김한택 공저, 전게서, 32쪽 참조.

245) 국제법상 '봉쇄'란 교전당사국이 주로 해군력에 의하여 적국 또는 적국이 점령한 지역의 항구 혹은 해안의 전부나 일부에 대하여 해상교통을 차단하는 전쟁행위를 말한다. 이 중 전시봉쇄는 전쟁의 수행방법으로 행해지는 전쟁행위인데 반해, 평시봉쇄는 전의(戰意)없이 평시에 행해지는 봉쇄이다. 이에 대해서는 이병조·이중범 공저, 전게서, 1096-1097쪽 참조.

246) 이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』, 297쪽.

의 정전체제의 확보 및 실효성을 유지하기 위해 설정된 평화 유지선이다. 따라서 서해 NLL은 현실적으로 보나, 역사적 기원으로 보나 해상봉쇄선이 아니다. 유엔군 측 함정과 선박의 해상북방한계를 정한 NLL은 정전 시에 적용되는 일종의 방위수역의 한계선이다.²⁴⁷⁾

II. 남북기본합의서 관련 측면

1. 남북기본합의서의 해석

북한은 남북기본합의서 제11조는 “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.”라고 규정하고 있는데, 이는 쌍방이 관할하여 온 구역의 기준선으로 서해 NLL을 인정한 바가 없다는 것이다. 그리고 북한은 남북불가침부속합의서 제10조에서 “해상불가침경계선 문제를 계속 협의하기로 한다.”는 것이 이를 입증하는 것이라고 한다. 또한, 여기서 쌍방이 관할하여 온 구역의 의미는 남과 북이 공동으로 관할해 온 구역을 의미하는 것이므로, 해상의 서해 NLL은 쌍방이 관할한 것이 아니라 남측 일방만이 관할하여 온 구역이라고 억지 주장을 하였다.

그러나 지난 1991년 12월 13일 제5차 남북고위급회담 당시 북한 측 대표단은 회담 개최 전에 “불가침 경계선 문제는 남측이 만족할 만한 내용으로 양보하겠다.”고 언급하였다.²⁴⁸⁾ 또한, 북한은 서해 NLL을 해상군사분계선으로 인정한 적이 없다고 주장하나, 과거에도 현재에도 객관적으로 북한은 서해 NLL을 준수하고 있으므로 서해 NLL은 쌍방이 관할하여 온 구역의 경계선이다. 서해 NLL은 쌍방, 즉 남한과 북한이 각각 관리해 온 구역의 경계선인 것이다. 왜냐하면, 한반도 주변해역에서 남북한 쌍방이 공동으로 관할하여 온 구역은 실제로 한 곳도 없다. 북한이 말하는 공동으로 관할하여 온 구역의 예로서 한강하구의 공동수역을 염두에 두고 있는 것이 아닌가 생각된다. 그러나 기본적으로 우리와 북한은 정전체제, 즉 준전시 체제인 바, 우리와 북한이 공동으로 관리한다는 것은 그 자체로서 모순이다.

²⁴⁷⁾ 상계서, 297쪽.

²⁴⁸⁾ 통일원, 『남북기본합의서 해설(II); 합의과정에서의 쌍방 주장』, 97쪽.

2. 남북불가침부속합의서의 해석

북한은 남북불가침부속합의서 제10조에서 “남과 북의 해상불가침경계선은 앞으로 계속 협의한다.” 및 “해상불가침 구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할해 온 구역으로 한다.”라고 규정한 것은 남과 북이 협의를 통해 해상불가침 경계선을 새롭게 설정해야 한다고 주장한다. 그러므로 북한은 남북 장성급군사회담을 통해서 서해 평화정착의 근본문제인 서해 해상불가침 경계선을 쌍방 협의를 통해 새롭게 설정할 것을 주장하였다. 또한 남북기본합의서 제11조에서 “지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.”라고 규정하고 있으므로 서해해상의 NLL 이남 수역은 쌍방이 관할한 것이 아니라 우리나라가 독자적으로 관할하여 온 구역이므로 NLL은 ‘쌍방이 지금까지 관할해 온 구역’의 기준선이 될 수 없다는 것이다.

그러나 ‘조약해석의 일반원칙’에 의하면, 조약의 개별조항은 그 부분만 독립적으로 해석되는 것이 아니라 법의 ‘목적과 취지’에 부합되게 전체 조항이 유기적으로 해석되어야 한다.²⁴⁹⁾ 각 개별조항은 우열을 가릴 수 없고 동등한 효력을 가지므로 달리 합의하지 않는 한 그 이행에 있어서 우선순위는 없다. 따라서 남북불가침부속합의서 제10조는 개별조항만을 가지고 논의할 것이 아니다. 남북불가침부속합의서와 이의 모법인 남북기본합의서의 목적과 취지에 부합하게 해석되어야 하고, 특정조항만이 우선 이행되는 것이 아니라 모든 조항이 함께 이행되어야 하는 것이다.

동 조항은 남북기본합의서 제11조의 취지와 연관시켜 해석해 보면, “해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의하지만, 해상불가침구역은 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다.”는 의미이다. 북한은 우리나라의 “쌍방이 관할하여 온 구역의 기준선을 NLL로 한다.”는 고지에 대해 묵인하였으므로, NLL은 그 구역의 기준선으로 확정되었다고 볼 수 있다. 이러한 취지에서 NLL을 존중 및 준수한다는 원칙

249) 1969년 조약법에 관한 비엔나협약(1969 Vienna Convention on the Law of Treaties), 제31조(해석의 일반규칙) 제1항은 “조약은 조약문의 문맥 및 조약의 대상과 목적으로 보아 그 조약의 문맥에 부여되는 통상적 의미에 따라 성실하게 해석되어야 한다.” 또 제3항은 “문맥과 함께 다음의 것이 참작되어야 한다.”라고 규정하고 있다.

을 전제로 기본합의서의 군사분야 합의사항²⁵⁰)과 함께 해상군사분계선 설정문제를 협의할 수 있어야 한다.

Ⅲ. 유엔해양법협약 관련 측면

1. 영해의 범위

북한은 1953년 해상경계선 획정을 위한 협상 당시, 국제법상 합의된 영해의 범위는 존재하지 않는다고 했다. 유엔사측은 그 당시 국제적 관행이 3해리라고 주장하였으나, 이는 대부분의 제국주의적 해양강국들이 연안국의 영토주권을 제약하기 위해 주장한 논리를 차용한 것에 불과하다고 주장하였다. 그리고 영해 3해리 주장에는 유엔사측이 북한의 해상을 봉쇄하려는 불순한 의도가 내포되어 있으며, 국제법상 근거가 전혀 없는 것이라고 하였다. 또한 유엔해양법협약에서 영해의 범위가 12해리로 확정되었는데 NLL은 이 기준에 위배되며 남북한 간에는 해상군사분계선이 합의된 바 없기 때문에 이 기준에 따라 새로운 해상군사분계선을 설정해야 한다고 주장하였다.

그러나 서해 NLL은 정전협정에 의해 영토로 귀속되어 있는 서해 5도를 기준으로 그 당시 국제적으로 통용되었던 영해 3해리 기준에 입각하여 합리적으로 설정된 것이다. 네델란드의 국제법학자 빈케르스호크(Cornelis van Bynkershoek, 1673-1743)는 ‘착탄거리설(着彈距離說, cannonshot doctrine)’에 입각한 영해 3해리 원칙을 옹호하면서 “무기의 힘이 끝나는 데서 영토의 권력도 끝난다.”라고 영해주권론을 주장하였다.²⁵¹ 국제사법재판소(ICJ)도 1951년 ‘영국·노르웨이 어업사건’에서 연안국의 영해 측정 시 합리적인 방법으로 해야 한다고 강조하였다.²⁵² 따라서

250) 하정열, 『상호주의전략』 (서울: 도서출판 오래, 2012), 322-323쪽; 남북기본합의서 군사분야 합의사항은 무력불사용, 분쟁의 평화적 해결, 남과 북의 불가침경계선과 구역 문제, 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군 인사교류 및 정보 교환문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현문제, 검증문제, 우발적 무력충돌과 확대 방지를 위한 군사 당국자 사이에 직통전화 설치·운영이다.

251) 이병조·이중범 공저, 전게서, 423쪽; 박찬호·김한택 공저, 전게서, 46쪽 참조.

252) 이병조·이중범 공저, 전게서, 421쪽; 英·노르웨이 어업사건 Anglo-Norwegian Fisheries Case, ICJ(UK v. Norway, 1951)는 노르웨이가 영해의 기산점을 육지에다 둔 것이 아니고, 직선기선 방법에 의해 기산하여 영해의 폭을 4해리로 결정한 것이다. 국가의 영해확정행위의 국제법적 성격에 관하여 영해

1953년 당시 영해를 12해리까지 확장하는 것은 영토관할권 행사를 부당하게 확대하여 항해의 자유를 과도하게 침해하는 국제적 상황이었다.

이와 같이 1953년 해상군사분계선 설정 협의 당시에는 영해 3해리 기준이 국제적 관행이었고, 유엔해양법협약에서 영해의 범위가 12해리로 확정되었기 때문에 1953년 영해 3해리 기준에 입각하여 설정한 서해 NLL이 불법이라고 주장하는 것은 논리적 타당성이 없다. 따라서 서해 NLL은 설정 당시의 국제적 관행인 영해 3해리 기준에 입각하고 있으므로 적법하다.

2. 형평의 원칙

북한은 “정전협정이 기본적으로 섬에 대해서만 규정하였을 뿐 해역에 대해서는 규정하지 않았으므로 서해 5도의 주변 해역을 인정하지 않는 것이 타당하다는 것이다. 또한 서해 5도의 주변 해역을 인정한다고 하더라도 섬에 대해 육지의 본토와 동일하게 12해리의 영해를 인정하는 것은 공정성의 원칙²⁵³⁾에 위배되며 서해 5도와 본토를 동등하게 취급하여 중간선을 그은 서해 NLL은 형평의 원칙에 위배된다.”는 것이다. 그러므로 북한의 육지에 대해 우리의 섬은 영토의 크기에 비례하여 그 효과가 축소되어야 하므로, 새로운 해상군사분계선을 설정할 경우에 서해 5도의 영해 범위는 축소되어야 한다는 것이다.

그러나 형평의 원칙은 국제법상 다음과 같은 문제가 있기 때문에 영해경계획정 원칙으로 적용하기에는 한계가 있다. 먼저, 유엔해양법협약에서 형평의 원칙은 대륙붕과 배타적 경제수역에 대한 경계획정원칙으로는 규정되어 있으나, 영해경계획정원칙에는 그러한 규정이 없다. 다음으로, 유엔해양법협약에서 섬의 영해를 제한하는 규정은 없으며, 형평의 개념에 관하여 정의한 규정은 없으므로, 결국 형평의 개념은 그 추상성으로 인해 판례를 통해 구체화될 것이다. 형평의 개념 속성상 어

의 획정은 항상 국제법적 측면을 가진 것이며, 그것은 단순히 국제법에 표시된 연안국의 의사에만 의존하는 것은 아니라고 판시하였다.

253) 공정성의 원칙은 유엔해양법협약 제74조/제83조의 ‘배타적 경제수역’과 ‘대륙붕’ 경계획정 원칙에는 “Equitable Solution”이 기록된 바, 이를 ‘공정성 원칙’(우리 학계에서는 ‘형평의 원칙’으로 분류하고 있음)으로 도출한 것으로 판단됨. 이는 법 규정 자체 또는 해석상 ‘결과의 공정성’을 의미하는 것임. 이에 대해서는 박찬호·김한택 공저, 전계서, 301쪽 및 307쪽 참조.

편 지리적 상황에서는 형평한 것이 다른 지리적 상황에서는 형평하지 못할 것이므로, 각 사건은 독자적이고 특수한 것이어서 다른 사건의 선례로 원용될 수 없는 문제점이 있다.

또한 북한이 주장하는 바와 같이 형평의 개념을 영토의 크기에 비례하여 영해의 범위를 결정하자는 논리로 이해하여, 이를 기준으로 국제적으로 각 국의 영해를 확정한다면 문제가 있다. 영토가 방대한 러시아, 미국, 중국 등은 넓은 영해를 향유하나, 협소한 영토를 가진 약소국들은 좁은 영해를 향유할 수밖에 없으므로 이것이 오히려 형평의 개념에 위배되는 모순을 가지게 된다.

결론적으로 북한이 주장하는 형평의 원칙은 국제법상 그리고 법 논리상 영해경계 획정원칙으로 적용하기에는 일부 한계가 있으며, 따라서 남북한의 관계에서는 특수상황이 우선되어야 할 것이다.

3. 등거리 및 중간선의 원칙

북한은 서해 NLL이 불법임으로, 내외가 인정하고 정전협정 및 국제법의 원칙에 따라 새로운 해상군사분계선을 설정해야 한다고 주장하였다. 유엔해양법협약 제15조에 의하면, 인접국간의 영해경계 획정원칙으로 등거리 원칙을 규정하고 있고, 정전협정은 기본적으로 섬에 대해서만 규정하였을 뿐 해역에 대해서는 규정하지 않았다. 그러므로 서해 5도의 주변 해역은 제외하고, 우리와 북한 본토 간에 등거리 원칙을 적용하여 새로운 해상군사분계선을 설정해야 한다는 것이다. 이를 적용할 경우 경계선은 북한이 1999년 9월 2일 선포한 서해해상 군사분계선과 대체로 일치한다고 일방적으로 주장한다.

그러나 북한이 서해 5도의 주변해역을 부정하는 것은 다음과 같은 이유로 정전협정 및 국제법에 위배되는 것이다. 정전협정은 섬 주변해역에 대해 불인정한 것이 아니라, 공백규정으로 남겨둔 것에 불과하다. 이 경우, 유엔해양법협약 및 일반국제법에 의해 보완될 수 있는데, 영토에 인접한 일정한 범위의 해역은 영해로 편입되고, 섬 또한 그 자체의 영해를 갖는다는 것은 유엔해양법협약 제121조 이전에 국제관습법으로 확립된 원칙이므로 서해 5도는 당연히 독자적인 영해를 갖는 것으로

로 해석되어야 한다.

따라서 서해 5도를 국제법상 섬으로서 법적 지위를 인정하여, 이를 기점으로 북한 본토 및 섬과 중간선 원칙을 적용하여 해상군사분계선을 확정하는 것이 타당하다. 서해 NLL은 이러한 원칙에 입각하여 설정하였는데, 북한이 서해 5도를 무시하고 1999년 9월 2일 선포한 이른바 '서해해상군사분계선'이야말로 유엔해양법협약에 위반한 것이다.

4. 자연연장의 원칙

북한은 국제법상 자연연장의 원칙이란, 해상경계선은 육지 영토의 자연적 연장에 따라 확정되어야 한다는 원칙이므로 비록 자연연장의 원칙이 대륙붕의 경계획정원칙이라고 하더라도 영해경계획정원칙에 유추 적용될 수 있고 남북한 간에 서해해상군사분계선을 확정할 경우에도 적용될 수 있다는 것이다. 그러므로 남북한 간의 육지영토의 자연적 연장, 즉 황해도와 경기도 도계선의 연장선을 따라 서해해상군사분계선이 설정되어야 하며, 이 경우 서해 NLL이 해상군사분계선이 될 수 없음은 명백하게 된다고 주장하고 있다.

그러나 국제법상 영해와 관련하여 적용되는 자연연장의 원칙 규정은 찾아볼 수 없으며, 다만 대륙붕의 정의와 관련하여 유엔해양법협약 제76조 제1항에서 자연적 연장의 개념을 규정하고 있을 뿐이다.²⁵⁴⁾ 법의 일반원칙상 유추적용하기 위해서는 그 전제조건으로 대상 간에 동질성이 확보되어야 하는데, 영해는 기본적으로 해상의 범질서의 규율을 받는 반면, 대륙붕은 해저의 범질서의 규율을 받고 있고 서로 그 대상이 이질적이므로 유추적용을 하기 위한 전제조건을 충족하지 못하고 있다.

이와 같이 북한은 대륙붕경계획정원칙인 자연연장의 원칙을 영해경계획정원칙에 적용시켜 유엔해양법협약의 규정을 왜곡시키고 있으므로 서해해상군사분계선 설정원칙으로서 자연연장의 원칙은 적용될 수 없다.

254) 유엔해양법협약 제76조 제1항에서 대륙붕의 정의, 연안국의 대륙붕은 영해 밖으로 영토의 자연적 연장에 따라 대륙변계의 바깥 끝까지, 또는 대륙변계의 바깥 끝이 200해리에 미치지 아니하는 경우, 영해기선으로부터 200해리까지의 해저와 하층토로 이루어진다고 규정하고 있다. 이에 대해서는 상계서, 302쪽 참조.

5. 해상경계선의 합의 부재에 대한 평가

북한은 유엔해양법협약 제15조도 “달리 합의하지 않는 한”²⁵⁵⁾이라는 표현을 통해 영해경계획정의 우선원칙은 양국 간의 합의의 원칙이라는 것을 규정하고 있다고 하였다. 그러므로 유엔군사령관은 1953년 8월 30일 북한과 합의에 의하지 않고 NLL을 일방적으로 설정하였는데, 이는 이러한 합의의 원칙에 위배되는 비법적인 선이라고 주장하고 있다.

그러나 유엔군사령관은 공산군 측이 해상군사분계선 설정합의를 끝내 거부하자, 정전체제 유지를 위해 필수적이고 불가피한 조치로서 해상에서의 무력충돌을 방지하기 위하여 서해 NLL을 설정하였다. 합의가 성립되지 못한 데 대한 귀책사유는 전적으로 북한에 있으므로 북한은 ‘서해 NLL이 합의의 원칙에 위배된다.’고 주장하기 전에 그러한 원인제공에 대한 책임을 부담하여야 할 것이다. 또한, 1992년 남북고위급회담 제7차 군사분과위원회 회의 시 우리는 북한에게 기본합의서상의 “지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역”의 기준선을 NLL로 하겠다고 하였으나,²⁵⁶⁾ 북한은 이에 대해 명확하게 이의 제기를 하지 않았는데, 이는 북한이 우리측 주장에 대해 묵시적으로 합의하였다는 것을 의미한다.

유엔해양법협약 제15조는 영해경계획정을 “달리 합의하지 않는 한” 중간선의 원칙에 의해 정한다는 규정인데, 북한이 합의를 거부하였기 때문에 유엔사가 정전협정의 취지에 따라 서해 5도와 북한 해안 간에 중간선 원칙을 적용하여 설정한 NLL은 오히려 동 조항에 합치된다. 합의의 종류에는 명시적 합의와 묵시적 합의가 있는데, 비록 NLL이 쌍방의 명시적 합의에 의해 체결되지는 않았으나, 북한은 당시 해상전력이 열세인 상황에서 NLL이 북한으로 공격하는 것을 제한하는 한계선으로서 기능을 하여 북한의 이익에 부합되었다. 따라서 정전협정 체결 후 20여년간 NLL에 대해 묵인하여 왔으며, 그 결과 NLL에 대해서는 쌍방 간에 묵시적 합의가 존재한다고 볼 수 있다.

255) 박찬호·김한택 공저, 전거서, 265쪽 참조.

256) 이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』, 173쪽; 1992년 8월 26일 회의 당시 우리 측은 해상 불가침구역을 서해상은 북방한계선(NLL)으로 동해상은 북방경계선(NBL)으로 하겠다고 하였음.

IV. 국제법 관련 측면

1. 시제법의 원칙

북한은 1953년 해상경계선 획정을 위한 협상 당시 국제적 관행이 영해 3해리 기준이었다고 하더라도, 국제법은 변화하는 국제사회의 현실에 맞게 조정되고 변경되어 규범력을 제시해야 한다고 주장하고 있다. 이러한 취지에서 유엔해양법협약에서 영해의 범위가 12해리로 확정되었으므로, 현재는 더 이상 영해의 범위가 3해리나 12해리냐는 의미가 없다는 것이다. 따라서 영해 12해리 기준에 따르면 NLL은 불법이고 현 시점에서 남북한 간에는 해상군사분계선이 합의된 바 없기 때문에, 영해 12해리 기준에 따라 새로운 해상군사분계선을 설정해야 한다는 것이다.

그러나 국제법상 특정한 법률관계를 규율하는 법의 내용이 시간적으로 달라졌을 때 적용하기 위한 시제법의 원칙²⁵⁷⁾이 있다. 이 원칙에 의하면, 법적 안정성의 유지를 위해 그 법률관계가 성립했을 당시의 법에 의해 평가되어야 한다.

이러한 시제법 원칙의 논리를 NLL 문제에 적용시켜 보면, 정전협정 체결 당시 한반도 전 해역은 우리군 및 유엔군이 장악하고 있었다. 북한이 해상경계선 획정 문제를 회피한 상황에서, 정전체제의 유지와 안정을 위한 불가피한 조치로서 유엔군사령관은 NLL을 선포하였다. 이는 당시 국제적 관행인 영해 3해리 원칙에 부합되는 것이었으며 북한으로서도 당시 정황에서 유리하다고 판단했기 때문에 묵인하였던 것이다. 그런데 20년이 지나 북한이 해군력을 강화하고 유엔해양법협약이 발효되어 영해 12해리 원칙이 공식화된 상황을 근거로 북한이 현재의 시점에서 1953년에 선포된 NLL을 불법이라고 주장하는 것은 시제법의 원칙에 위배된다.

따라서 1953년 설정된 NLL은 그 당시의 국제적 관행인 영해 3해리 기준에 부합되는 것이었다. 비록 1982년 영해 12해리 기준이 확립되었다고 하더라도, 시제법의

²⁵⁷⁾ 시제법의 원칙은 특정한 법률관계를 규율하는 법의 내용이 시간적으로 달라졌을 때, “그 법률관계는 그것이 성립했을 당시의 법에 의해 평가되어야 할 것인가”, 아니면 “다툼이 있을 때의 법에 비추어 평가해 할 것인가”의 문제를 해결하는 원칙이다. 다수설은, “그 법률관계가 성립했을 ‘당시의 법’에 의해 평가되어야 한다.”고 주장하며 그 논거는 ‘법적 안정성’의 유지인데, 즉 특정한 시기에 통용되던 법에 비추어 유효하게 성립된 사태가 후발적인 법의 발전에 의해 무효로 된다면 법적 안정성을 기대하기 어렵다는 것이다.

원칙에 의하면 1953년의 법률관계를 현재의 기준으로 판단하는 것을 배제하고 있으므로, 서해 NLL은 합법적인 사실상의 해상군사분계선이라 할 수 있다.

2. 실효성의 원칙

북한은 실효성의 원칙이란 그 연원 상 제국주의가 만연하던 시대에 강대국이 약소국을 지배하고 착취하기 위한 법 논리인데 국제법으로서 수용할 수 없는 터무니 없는 것이라고 주장하고 있다. 그러므로 서해 NLL의 법적 근거로서 실효성의 원칙은 불법으로 설정한 것에 억지 논리로 주장하는 것에 불과하다고 한다. 즉, '위법한 행위에서 권리는 연원될 수 없다.'는 법원칙에 따라 북한과 합의도 하지 않고 일방적으로 설정한 서해 NLL에 대한 우리의 기득권은 인정될 수 없다는 것이다. 따라서 우리가 서해 NLL의 정당성 근거로 실효성의 원칙을 운운하는 것은 그 만큼 우리의 논리가 궁색하다는 사실을 반증하는 것이며, 서해 NLL이 불법적이라는 사실을 대변하는 것에 불과하다고 주장하고 있다.

그러나 국제법의 가장 중요한 특징은 국제공동체의 분권적 구조로 인해 중앙집권적인 의사결정기구가 없고, 또한 결정을 강제할 수 있는 법적 구속력이 미약하다는 것이다. 이로 인해 국제법상 사실과 법의 괴리상태가 발생할 수 있는데 이러한 문제점을 해결해 주는 법 논리가 실효성의 원칙이다. 실효성의 원칙이란 국제법 질서는 권원의 유무를 불문하고, 현실적인 사실상의 지배를 존중한다는 원칙으로서, 여기서 '실효성'이란 사실상 존재를 확인하는 상태를 말한다. 이 원칙은 일찍부터 국가·정부·교전단체의 승인, 전시점령, 봉쇄, 선점 등의 경우에 널리 적용되어 왔고, NLL에 대해서도 적용 내지 원용될 수 있다는 것이다.²⁵⁸⁾ 즉, 국제법상 실효성의 원칙에 의해 실질적인 법적 규범력을 갖게 되는 것이다. 실효성의 원칙은 국제실행에 의해 뒷받침되고 있는데, 영국의 포클랜드섬 영유, 러시아의 북방 4개 도서 영유, 일본의 조어도 영유, 우리나라의 독도 영유 등의 사례에서 주장되고 있다.²⁵⁹⁾

258) 제성호, 『한국의 안보와 국제법』, 224-225쪽 참조.

259) ICJ Reports, pp. 683-686; 영국의 Ian Brownlie 같은 저명한 국제법 학자는 “국제법은 실효성 원칙에 따라 작용하게 되며, 영해의 획정을 포함한 영역주권에 관한 법에 있어서 비록 위법적인 행동이라 할지라도, 법령의 시행·묵인·금반언에 의해 유효한 효과를 가져 올 수 있다.”라고 언급한 바 있다.

결론적으로 북한이 실효성의 원칙을 억지 논리로 폄하시키는 것은 국제사회의 실행과 국제법 공동체의 구조를 무시하는 것에 불과하며, 서해 NLL은 지난 60여 년 간 사실상의 서해해상경계선으로서 기능을 해 옴으로써 또한 북한의 묵인으로써 국제법상 실효성의 원칙에 의해 그 정당성이 인정되었다.

3. 응고 및 금반언의 원칙

북한은 응고의 원칙이란 합의, 묵인, 승인 등 복합적 요인에 의해 그 해당국가의 영역으로 귀속된다는 원칙이기 때문에, 서해 NLL에 대하여 북한은 합의나 묵인 및 승인이 없었으므로 응고의 원칙이 적용되지 않는다는 것이다. 또한, 응고의 원칙을 원용할 경우, 장기적인 평화적 점유와 상대방의 묵시적 승인 등이 그 요건이 될 것이나, 정전의 전 기간을 통하여 긴장상태로 대치해 온 남북한 간에 있어서는 이러한 요건을 충족하지 못한다고 주장한다. 그리고 응고의 원칙이 인정되기 위해서는 고대의 시점에서부터 권원 형성이 시작되어야 하며 최소한 50년은 지나야 하는데 서해 NLL은 응고의 기간이 기껏해야 20년에 불과하므로 서해 해상 군사분계선으로 확정되었다는 우리 측 논리는 근거가 박약하다고 주장하였다.

그러나 응고의 원칙은 합의·묵인·승인·금반언²⁶⁰⁾ 등 다양한 복합적 요소의 결합 방식에 의해 확정되어 간다는 원칙이다. 북한은 1953년에 설정된 NLL에 대해서 합의나 묵인한 적이 없다고 주장하고 있으나, NLL은 1973년 서해사태 발생 후 제 346차 군정위 회의에서 북한이 정식 국가적 의사표시로 항의하기 전까지 20여 년 간 북한의 묵인에 의해 응고되어 왔다. 일단 NLL에 대한 묵인이 이루어진 다음에는 금반언의 원칙이 적용되므로 사후에 묵인한 사실과 다른 의사표시를 해도 이는 유효성을 가질 수 없다. 법적 효력을 갖는 국가적 의사표시는 공개적으로 명백하게 표현되어야 하는 데 서해 NLL과 관련한 북한의 국가적 의사표시는 NLL 설정

또한, 국제사법재판소(ICJ)도 『Pulau Ligitan and Pulau Sipadan 영유권 분쟁사건』(인도네시아 v. 말레이시아, 2002)에서 인도네시아의 협약 상 권원 및 말레이시아의 역사적 권원이 불명확하다는 점에서 모두 배척하고, 실효성을 독립적이고 개별적인 요소로 간주하여 말레이시아의 영유권을 인정하였다.

260) 금반언의 원칙의 의미는 일방당사자의 표시를 믿고 타방당사자가 이에 기하여 타방당사자의 지위를 변경한 때에는 일방당사자는 그 후에 자기의 표시와 반대되는 주장을 할 수 없는 원칙, 영미법상의 원칙에 유래하여, 국제 판례에 의해 국제법상 원칙으로 인정되고, 학설에 의해 승인되고 있다.

이후 20여년 이상 국가적 의사표시를 하지 않았다.

또한 국제법상 응고의 원칙은 응고의 기간측면보다는 복합적 요소의 결합방식에 의한 원칙이라는 점이 중요하다. 다만, 응고의 기간에 대하여 확립된 원칙은 없으며, 상황의 특수성에 따라 달라질 수 있으므로, 응고의 기간으로서 일률적으로 50년 이상을 요구하는 것은 법적 근거가 희박하다. 예컨대, 『Preah Vihear 사원사건』에서 국제사법재판소는 캄보디아와 태국과의 국경 경계획정이 실제 적용되는 과정에서 양국이 합의한 내용이 잘못 적용된 사실을 알고도 이를 상당기간 묵인하여 온 태국에 대하여 패소판결을 내린바 있다.²⁶¹⁾

4. NLL 통고 여부

북한은 일반적으로 법적 행위는 그 의사표시가 상대방에게 도달되어 상대방이 이에 대해 동의하는 의사표시를 하여야 그 법적 효력이 발생하나, 유엔사는 NLL 선포 사실을 북한에 공식적으로 통보하지 않았고 북한은 NLL을 승인한 사실이 없으므로, NLL은 법적 효력을 갖지 못한다고 주장하였다.

그러나 NLL은 선포 직후 어떠한 형태로든지 북한에 통보되었다고 볼 수 있다.²⁶²⁾ 또한 NLL 선포에 관한 대북 통보가 반드시 국제법상 의무적인 통고²⁶³⁾라고 단정하기는 어렵다. 왜냐하면, 수평적·분권적 국제사회에서 개별국가에게 강제적으로 의무를 부과할 수 있는 중앙집권적인 의사결정체가 존재하지 않기 때문이다. NLL은 정전협정의 충실한 이행을 위해 남북한 간에 충돌을 방지하고 우리 영토인 서해 5도의 안전 확보를 목적으로 우리 함정·항공기를 통제한 선으로서, 당시 NLL이 II급 비밀로 분류되어 있었기 때문에²⁶⁴⁾ 구태여 북한에 공식 통고할 필요

261) Case Concerning the Temple of Preah Vihear(Cambodia v. Thailand), 1962 ICJ Report 6. 이재민, 전개논문, 59쪽에서 재인용.

262) 박찬호·김한택 공저, 전개서, 60-64쪽.

263) ‘통고(通告)’, Oppenheim-Lauterpacht 의 분류, 통고에는 일정사실을 상대방에게 공식적으로 통지함으로써 국제법상의 효과를 발생시키는 것이다. 봉쇄선언의 통고(런던선언 11조), 중립국에 대한 개전통고(개전에 관한 헤이그 협약 2조), 선점의 통고(콩고회의 일반의정서) 등은 그 예이다. 이에 대해서는 이병조·이중범 공저, 전개서, 51쪽 참조.

264) “해본 기밀 제1235호(1953. 8. 30), CTG 95.7(한국 해군사령관) 작전지시 25-52”, 『한국해군작전경과 보고서』 13권 상권, 125쪽.

성도 없었다. 또한, 통고를 요하는 사항의 경우에도 통고의 시기에 관하여 국제법상 확립된 원칙은 없으며, 다만, 통고 사실이 부존재하더라도 국제법상 '추후관행'에 의해 그 결함이 치유될 수 있는데 국제법은 '조약의 해석'에 있어서 '추후관행'을 참작하도록 규정하고 있다. 북한 조선중앙통신사에서 1959년 발행한 『조선중앙연감』에서는 서해 NLL을 사실상 해상군사분계선으로 인정한 바 있었는데, 이는 북한이 서해 NLL을 인지하고 있었음을 반증하는 것이다.²⁶⁵⁾ 이후에도 북한의 서해 NLL 인지사례는 다수 발견할 수 있으므로, 이것에 의해 서해 NLL에 대한 '추후관행'이 형성되었다고 볼 수 있다.

결론적으로, NLL은 선포 후 북한에 통보되었고, 또한 국제법상 '의무적인' 통고의 대상인가 여부는 확실치 않으며, 설사, 통고 사실이 부존재하더라도 '추후관행'이 형성되었다고 볼 수 있으므로 국제법상 결함은 치유되었다고 할 수 있다.

5. 서해 NLL 인지 및 준수 사례에 대한 평가

서해 NLL의 인지 및 준수 사례에 대해서도 북한은 다음과 같이 주장하였다. 첫째, 1959년 북한 내의 조선중앙통신사가 발간한 조선중앙연감에 군사분계선이 표기된 것은 실무자의 실수로 잘못 기재된 것인데 당시 잘못 표기한 실무인원들을 처벌하였고, 발간된 지 3개월 내에 전량을 과기한 후 정정조치를 하였다.²⁶⁶⁾ 둘째, 1963년 군사정전위 제168차 회의에서 유엔사령부가 북한 선박에 대해 간첩선으로 간주하려 하자, 북한은 "서해 NLL을 넘어간 적이 없다."고 언급하였는데 이 언급은 우리의 이해를 돕기 위한 배려차원에서 한 것으로서, 서해 NLL을 해상군사분계선으로서 인식하였던 것은 결코 아니다. 셋째, 1984년 북한 적십자사 선박이 수해물자를 서해 NLL 선상에서 인계한 것은 불필요한 군사적 긴장을 유발시키지 않고 전적으로 인도적 차원에서 배려한 것인데, 이에 대해 법적 의미를 부여하는 것은 억지이며 부도덕한 처사이다. 넷째, 1993년 국제민간항공기구(ICAO)의 한국 비행정보구역(FIR) 변경 안에 대해 북한이 이의를 제기하지 않은 것은 북한 항로와 관련된 사항이 없어 이의제기할 필요성을 느끼지 못했을 뿐이며, ICAO 비행정보

²⁶⁵⁾ 이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』, 298쪽.

²⁶⁶⁾ 상계서, 226쪽.

구역의 목적은 기본적으로 안전한 항공과 원활한 교통을 도모하는 것이므로 이를 국가의 영토 및 영해 영역과 연계시키는 것은 논리적 비약이라는 것이다.²⁶⁷⁾

그러나 1959년판 조선중앙연감에 군사분계선이 표기된 것은 북한이 서해 NLL을 인지하고 공식적으로 인정했다는 단적인 증거이며, 당시 실무 책임자를 처벌하고 전량 파기조치를 하였다고 하여 그러한 사실의 증거능력이 소멸되는 것은 아니다. 1963년 군사정전위 제168차 회의에서 북한이 서해 NLL을 넘어간 적이 없다고 언급한 것은 서해 NLL의 존재를 전제로 한 것으로서, 북한이 서해 NLL의 존재를 인지하고 이를 준수하고 있었음을 인정한 것이다. 1984년 북한 적십자의 수해물자 인계가 서해 NLL 선상에서 이루어졌으며, 이때 북한 호송선단에는 경비함정 등 군함이 포함되어 있었다. 북한 군함은 정전협정 및 국제법상 북한의 관할권이 미치는 해역에서만 활동이 가능하다는 점을 고려하면, 북한이 서해 NLL을 실효적인 해상군사분계선으로 인정하였다고 볼 수 있다. 1993년 ICAO의 '비행정보구역 변경(안)'에 대해 북한이 아무런 이의를 제기하지 않은 것과 관련하여, 비록 비행정보 구역이 해당 국가의 영토와 영해를 규정하는 의미는 없다. 단 조난 항공기에 대한 탐색 구조임무가 있기 때문에 통상 해당 국가의 주권이 미치는 구역을 따라 설정되는 것이 관례임을 감안한다면 북한이 서해 NLL을 묵시적으로 인정하였다²⁶⁸⁾고 볼 수 있다.

제2절 군사도발을 대비한 대응방안

2012년 4월 김정은 집권 하에서 개정된 북한의 노동당 규약²⁶⁹⁾이나 2013년 8월에 발표한 노동당 10대원칙²⁷⁰⁾에서 북한의 국가목표는 한반도 공산화 통일로 김정은 체제가 유지되는 한 변화 가능성은 낮아 보인다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 북한은 한반도 공산화 통일을 달성하기 위한 대남전략을 수립하고 한반도 상황변화를 판단하여 대남전략 수단으로써 군사협상과 군사도발 중에서 하나의 경로를 채

267) 상계서, 224쪽 참조

268) 제성호, 『한국의 안보와 국제법』, 228-229쪽 참조.

269) 하정열, 『대한민국 안보전략론』, 81쪽.

270) 제1조 제4항, “온 사회를 김일성·김정일주의화”, 조선일보 2013. 8. 12일자, 5면.

택하여 치중하는 것이다.

즉, 북한은 한반도 상황이 군사협상의 통로가 막혀 있거나, 군사협상보다 군사도발이 유리하다고 판단될 때는 천안함 폭침과 연평도 포격도발과 같은 거침없는 군사도발을 시도할 가능성이 높다. 따라서 우리군은 언제든지 북한군의 서해 NLL 군사도발에 대해서 철저히 군사적 대비를 하고 있어야 한다.

I. 정전체제의 안정적 관리 및 북한도발 억지

1. 정전체제의 안정적 관리

한반도는 1950년 6월 25일 북한군의 남침으로 동족간의 전쟁이 발발하였고 우여곡절 끝에 1953년 7월 27일 정전협정 체결 이후, 지금까지 60여년 이상 전쟁의 중지인 정전상태이다. 다시 말해 전투가 중단된 상황에 있다.

이러한 상황에서 우리 군에게 부여된 최우선 과제는 북한의 도발에 대해 확고히 대응하는 태세를 갖추으로써 도발의 악순환을 차단하여 정전체제를 안정적으로 관리하는 것이다. 이는 집권하는 정부의 대북정책과 무관하게 수행되어야 하는 국군의 기본과제이다. 즉, 남북한이 대화국면이거나 또는 경색국면인 경우에서도 정전체제를 관리해 나가야 한다.²⁷¹⁾

정전협정 이후 북한군은 기습전, 전후방 동시 배합전, 속전속결전을 요체로 하는 군사전략을 유지하고 있다. 즉, 북한의 군사전략은 한반도 지형의 특성과 북한의 전쟁역량을 감안하여 기습공격과 전후방 동시공격을 시행할 가능성이 높다. 전쟁개시와 동시에 우리나라 전 지역에 대공황을 조성하고 전쟁의 주도권을 장악함과 동시에 미군의 추가 증원 이전에 우리나라 전체를 장악한다는 단기 속전속결 전략을 기본으로 하고 있는 것이다.²⁷²⁾ 이를 달성하기 위하여 북한 해군의 작전술은 서해 NLL 인근에서의 수도권 서측방에 대규모 특수전 병력을 상륙시켜 수도권을 마비시키려 할 것이다.

271) 김태우, “북한의 비대칭 위협과 한국의 전략”, 『한국의 안보와 국방』 (서울: 한국국방연구원, 2011), 74쪽.

272) 통일부 통일교육원, 『북한 이해 2013』 (서울: 통일부 통일교육원 교육개발, 2013), 103쪽.

지금까지도 북한은 우리나라의 국론분열과 한미동맹관계의 갈등을 조장하고, 핵과 미사일 개발을 포함한 대남 군사적 위협을 지속하는 반면, 한반도 긴장완화와 평화 정착을 위한 군사적 신뢰구축조치는 취하지 않고 있다.²⁷³⁾ 전술적으로는 우리군의 현대화된 전력과 현대전의 특성을 고려하여 위성위치확인시스템(GPS) 교란 및 국방전산망 무력화를 포함한 사이버전 등 다양한 전술의 변화를 모색하고 있다.

최근 북한의 도발특성은 우리가 예상하지 않았던 방법을 동원하여 기습공격을 자행한다는 것이다.²⁷⁴⁾ 천안함 폭침사건은 북한이 우리 해군의 오인과 오판을 유도하여 우리 해군의 경비작전의 취약점을 악용한 사건이었다. 일반적으로 서해의 낮은 수심과 같은 환경적 요인으로 인해 잠수함과 잠수정 활동이 제한적일 수밖에 없다는 오랜 인식이 대비방안 강구에 작용하였을 것이다. 나아가 북한의 미사일 발사와 해안포 발사 위협은 우리 해군이 이러한 위협에 대한 대비태세를 증시하고 잠수함과 잠수정에 의한 도발 가능성을 간과하도록 하였다.²⁷⁵⁾

향후 북한의 도발은 우리가 방심하거나 취약한 부분에 기습적 공격을 실시할 것으로 예상된다. 북한은 연평해전과 대청해전 등을 통해서 우리 해군과 직접적으로 해상전투를 수행할 경우 막대한 피해를 당한다는 것을 인식하여 전략전술의 전환을 선택했었다. 또한 북한군은 자신들에게 유리한 시점과 장소에 기습적인 공격을 감행하여 우리 군이 즉각적이며 효과적으로 대응을 하지 못하도록 하여 정치 및 군사적 혼란과 국내의 분열을 조성하고자 할 것이다.

이에 대응하여 우리군은 북한의 전략전술의 변화뿐 만 아니라 다양한 도발 시나리오를 예상하고 대비하고 있으면서 북한군이 도발하지 못하도록 억지하면서 한반도 정전체제를 안정적으로 관리해 나가야 한다. 그러므로 우리의 핵심지역인 수도권을 확고히 보장하기 위해서 우리의 입장에서 택할 수 있는 대응책은 우선 북한의 도발을 억지하면서 서해 NLL을 확고히 수호하는 것이다. 서해 NLL은 남북한

273) 대한민국 국방부, 『국방백서 2012』 (서울: 국방부, 2012), 23쪽.

274) Ken E. Gause, "North Korean Calculus in the Maritime Environment", July 2013, p. 8: North Korean may provoke in a way in which we cannot expect in the yellow sea.

275) 박창권, "천안함 피격 및 연평도 포격 사건의 군사적 교훈", 『한국의 안보와 국방』 (서울: 한국국방연구원, 2011), 320-322쪽.

의 충돌을 방지하고 정전협정을 성실히 이행하기 위하여 서해해상의 실질적인 해상경계선의 역할을 해왔다. 따라서 서해 NLL 이남인 우리의 관할구역 내에서 경비중인 천안함에 대한 북한 잠수정의 어뢰공격은 정전협정, 남북기본합의서 및 국제법을 위반한 불법적인 영해침범과 침략전쟁의 행위에 해당한다. 이러한 침략전쟁에 대해서는 어느 국가를 막론하고 자위권을 행사할 수 있으며, 이것은 합법적인 것으로 국제법상 자위권에 기반한 전쟁인 것이다.²⁷⁶⁾

국군통수권자인 대통령은 의회의 견제를 받지 않는 상당한 특권(prerogatives)을 가지고 있으며 국가위기(crisis) 관리를 담당할 책임과 이에 따르는 비상대권을 지니고 있다.²⁷⁷⁾ 2013년 3월 대통령은 청와대에서 콜린파월 전 미국 국무장관과 만나 “전쟁은 반드시 이겨야 하지만 그 전에 억지력을 갖는 것이 더 중요하다. 도발하면 반드시 대가를 치러야 한다. 북한이 어떤 도발을 해도 국제사회와 함께 단호히 대처하겠다.”고 강조했다.²⁷⁸⁾ 앞으로도 북한은 우리 정부의 대북정책의 방향에 따라 협상을 채택하든지, 군사협상이 결렬되면 군사도발의 경로를 채택하든지 할 것이다. 따라서 우리군은 북한의 대남전략의 경로채택을 면밀히 관찰하면서 서해 5도와 NLL 인근에서 완벽한 군사적 대비태세를 갖춘 후 북한의 변화에 능동적으로 대응해 가면서 정전체제를 관리해 나가야 할 것이다.

2. 북한도발 억지

국가안보는 내·외부의 적의 위협으로부터의 자유와 평화를 지키는 것이 핵심이다. 이를 위해서는 위협을 사전에 제거 및 완화시키는 것이 가장 바람직하다. 즉 안보의 취약성을 감소시켜야 한다. 또한 국가안보의 핵심은 자주국방이다. 즉 국방력이 튼튼해야 적의 위협으로부터 우리의 생존을 보장하면서 국민의 생명과 재산

276) 김태준, “북한의 천안함 피격사건과 국가안보”, 『한국 국방의 도전과 대응』 (과주: 국방전문가포럼, 2012), 144쪽; 유엔헌장 제51조는 “유엔 회원국에 대하여 무력공격이 발생한 경우 유엔안보리가 국제평화와 안전을 유지하기에 필요한 조치를 취할 때까지 개별적 혹은 집단적 자위권을 제한하지 않는다.”고 하고 있다.

277) 정정길 외 4명, 『정책학원론』 (서울: 대명출판사, 2012), 126쪽.

278) “북 도발 땀 원점 타격한 후 보고하라”, 『중앙일보』, 2013. 3. 26일자, 4면; Ken E. Gause, op. cit., p. 41: The Fundamental question facing South Korean Leaders was Whether a more forceful stance toward North Korean would deter Pyongyang.

을 보호할 수 있다.²⁷⁹⁾ 전쟁이란 그 속성상 상대측에 사정하고 양해를 얻어서 예방된 적은 없다. 전쟁은 억지능력과 확고한 의지를 가질 때 예방할 수 있다. 우리는 대북화해협력정책에 기초하여 남북한 관계개선을 위한 노력도 병행해야 되겠지만, 북한의 대남정책 및 전략이 불변하는 한, “평화를 원하거든 전쟁에 대비하라”(Si vis pacem, para bellum)는 전략가 베게티우스(F. R. Vegetius)의 잠언을 잠시도 소홀히 해서는 안 될 것이며 전쟁을 대비하고 있어야 한다.²⁸⁰⁾

기습과 속전속결 및 전후방 동시전장화라는 북한의 군사전략이 이론적으로는 한반도 지형에 적용될 가능성이 있지만 현대전의 교리 상으로나 현실적 능력 면에서 한계가 있다. 북한의 군사력으로 국지적인 도발을 하거나 분쟁을 유발할 수는 있으나 전쟁지속능력을 고려해 볼 때 결코 전면전에서 북한의 뜻대로 이루어지기 어렵다.²⁸¹⁾ 그래서 북한은 비대칭 전력 확보하면서 서해 NLL에서의 국지적인 기습과 같은 군사도발을 선택하려 할 것이다.

남북한의 관계에 있어서 위기를 현명하게 관리하지 못하면 위기를 일으킨 쪽에 주도권과 이익을 빼앗기고 그 이후 남북한 간 상호관계에서 북한에 계속 끌려갈 가능성이 존재한다.²⁸²⁾ 예를 들면, 천안함 폭침과 연평도 포격도발에서 우리는 도발의 원점을 철저히 파악하여 상응한 대응을 하겠다고 했으나, 실질적으로 보복을 하지 못하고 현재에 이르고 있다. 그러나 북한은 서해 NLL 인근 해상과 서해 5도, 판문점, 언론사 등에 대한 초토화 등 위협을 지속하고 있는 실정이다.

북한으로부터 기습을 받게 되면 피해를 입은 지역에서는 생명과 재산에 대한 직접적인 손실뿐만 아니라 우리나라 전체에 충격과 공포를 주기 때문에 이를 적극적으로 억지해 나가야 한다. 군사전략에서 억지전략의 목적은 평시부터 적의 군사적 침공능력, 의지를 좌절시키는 것이다. 즉 북한의 무력도발이 반드시 실패하도록 보장할 수 있는 능력과 북한이 무력도발을 통해 얻고자 하는 이익보다 훨씬 많은 손실을 적에게 강요할 수 있는 능력이다.

279) 하정열, 『대한민국 안보전략론』, 149쪽.

280) 김강녕, 『한반도 군사안보론』 (서울: 대왕사, 1999), viii-ix 쪽.

281) 통일부 통일교육원, 『북한이해』 (서울: 통일부, 2013), 106쪽.

282) 한용섭, 『국방정책론』 (서울: 박영사, 2012), 180쪽.

앞으로 우리의 대북 억지전략은 전면전뿐만 아니라 소규모의 기습, 국지도발에 이르기까지 광범위한 위협에 대해 억지력을 발휘할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 우리 영토의 초토화를 감수해야 할 위험부담이 높은, 기존의 수동적인 선수 후공(先守 後攻) 개념에서 탈피하는 것이 시급하다.²⁸³⁾ 최근에 제기되고 있는 '적극적 억제' 개념은 우리군의 대북 억지전략을 개선 및 발전시키는 데 중요한 지침이 될 수 있을 것으로 기대된다. '적극적 억제' 개념에 입각하여 서해 NLL 인근에서 대북 억지전략을 수립한다면, 다음의 3가지를 포함시켜야 할 것이다.²⁸⁴⁾ 첫째, 방어와 반격의 동시·통합적인 수행이다. 현재와 같이 북한이 기습한 이후 한참 동안 방어와 반격을 단계적으로 분리하지 않고 피습 직후부터 방어와 반격을 동시에 수행해야 하는 것이다. 둘째, 전술적 섬멸과 전략적 마비이다. 전술적 섬멸이 북한의 소규모 기습, 국지도발을 억지하기 위한 것이라면, 전략적 마비는 북한의 전면전쟁을 억지하기 위한 전략지침이라 할 수 있다. 셋째, 유사시 선제공격 가능성의 모호성 유지이다. 선제공격의 적용대상을 서해 NLL에 대한 군사도발 가능세력으로 한정시키고, 그 조건도 '명백한 사용징후가 나타나는 경우'로만 엄격히 제한해야 한다. 또한 국제분쟁에서 인정하는 예비적 자위권에 대한 우리군의 입장을 정리하여 긴급한 경우는 위협을 사전에 제거하는 측면에서 자위권을 행사해 나가야 할 것이다.²⁸⁵⁾

서해 5도의 지리적 특성상 북한에 인접하여 있고 북한의 화력 집중에 노출되어 있다. 또한 무기의 폭발력의 증대 및 정교함 등 현대전의 특징을 고려해 볼 때, 기습공격을 받아 사실상의 대응능력을 상실하고 인명피해가 크게 우려될 경우 현실적으로 인정되는 자위권은 아무런 의미가 없기 때문이다. 결국 우리 군이 지향해야 할 군사전략은 자주적인 능력에 기초하여 위협에 대한 전쟁억제능력²⁸⁶⁾을 갖추고, 유사시에는 피해를 최소화하여 전략적인 이점을 획득하고, 최단기간에 합동작

283) 김용환, 『한국 국방정책 발전방향에 관한 연구』, 한남대학교 박사학위 논문, 2013, 105쪽.

284) 김종하·김재엽 공저, 『천안함 이후의 한국 국방』 (성남: 북코리아, 2011), 229-231쪽.

285) 이병조·이중범 공저, 전개서, 890쪽 참조.

286) 전쟁억제에는 세 가지 조건이 갖추어져야 가능해 진다. 싸워서 이길 수 있는 군사력을 보유, 상대방이 도전하면 싸우겠다는 의지, 그리고 나에게 이러한 힘과 의지가 있음을 상대방이 믿도록 정확히 나의 의지와 능력을 알려주는 것이 그 세 가지 요건이다.

전으로 동시·통합전을 수행하여 현장에서 작전을 종결해 나가야 할 것이다.

그러나 우리 군이 서해 5도 및 NLL 인근에서 직면한 어려움은 “공격자는 항상 공격의 시기를 선정함에 있어 유리한 위치에 있으며, 방어자를 효과적으로 공격할 수 있는 군사과학기술 선택에 있어 유리하다.”는 논리이다. 반면 방어자는 방어를 기본으로 함에 있어 항상 수세적 위치에 있게 되므로 이에 따른 적절한 대응방안 선택이 어렵다는 것이다.²⁸⁷⁾ 따라서 우리군은 천안함 폭침과 연평도 포격도발을 계기로 군사전략 개념을 지금까지의 방어적 대응태세에서 보다 적극적이며 공세적인 대응태세로 변화시켜야 한다.

이러한 군사전략 변화는 우리 군에게 기존의 해상위협이 아닌 수중위협과 해안 포위협에 관심을 증대시켰다. 또한 경우에 따라서는 기존의 억지를 위한 방어보다는 능동적 억지전략을 구사할 필요가 있다. 우리의 위기관리전략에서도 방어위주의 전략에서 탈피하여 공세성이 추가된 적극적 억제전략은 우리가 필요로 하는 대북억제전략이 될 수 있다. 즉, 대응전략을 보다 공세적으로 전환하여 북한이 도발할 경우 막대한 응징 및 손상을 입게 될 것이라는 확고한 시그널을 북한에 전달하여 서해 5도에서의 도발을 포기하도록 만드는 것이 중요하다. 그러므로 북한으로부터의 새로운 군사도발 양상에 직면하고 있는 우리 국방부는 군사전략을 ① 보다 적극적 군사대응태세, ② 한미동맹 강화, ③ 교전규칙(ROE) 완화, ④ NLL과 인접된 서해 5개 도서 방어태세 강화, ⑤ 대응전력 확보를 위한 국방비 증강으로 개선시켰다.²⁸⁸⁾

특히 2013년 3월 우리 합참의장과 한미연합사령관이 국지도발공동대비계획에 서명하면서 북한의 국지도발 시 우리나라와 미국이 공동으로 응징하는 작전계획이 발효되었다. 이는 우리나라 합참이 주도하고 미군이 지원하여 국지도발에 대응하도록 하는 작전계획으로서 북한의 서해 NLL을 비롯한 어떠한 도발에도 즉각적이고 단호하게 응징하도록 여건을 마련한 것이다.²⁸⁹⁾ 이는 서해 5도와 NLL 인근에

287) 윤석준·Geoffrey Till 공저, “현대 해양전략의 발전: 한국 해군에 대한 합의”, 『한국 해양전략 현안과 발전』 (서울: 한국해양전략연구소, 2011), 88-89쪽.

288) “Lee Plans Defense Posture Overhaul”, *Defense News*, 14 May 2010; *The Korea Times*, 29 November 2010, p. 1; *The Korea Times*, 10 December 2010, p. 1.

서 북한의 기습도발을 억지하는데 큰 역할을 할 것으로 예상된다.

II. 서해 NLL 인근의 군사능력 보강

1. 3군의 합동작전 및 한미 연합작전 능력 강화

2013년 북한의 정전협정 폐기와 전쟁준비 선언 발표 등을 고려할 때, 북한은 언제든지 서해 NLL을 도발할 가능성이 있다. 즉, 현 안보상황에서 서해 5도와 NLL 인근은 한반도에서 북한의 군사도발 가능성이 가장 높은 곳이라고 할 수 있다. 왜냐하면 서해 5도와 NLL 인근은 지리적으로 북한 육지에 인접되어 있어 북한은 다양한 전력의 화력 집중이 쉬운 반면, 서해 5도에 전개된 우리의 해병대나 인근을 경비하는 해군함정은 지리적 여건 상 방어가 쉽지 않다. 또한 단시간 내 2함대사령부나 인천해역방어사령부의 지원을 받기도 어려운 여건이다.

따라서 북한의 군사도발 시 지리적 불리함을 극복하고 도발원점과 지원세력 및 지휘부를 즉각적으로 공격하기 위해서는 총체적인 전투력의 상승효과(Synergy)를 극대화하기 위하여 합동성이 강화된 지·해·공 합동 전력이 필수적이다. 우리 군은 천안함 폭침과 연평도 포격도발 이후, 3군의 합동성을 강화하는데 중점을 두었으며 북한군의 도발에 즉각적으로 대응이 가능하도록 사전에 충분한 훈련을 해야 한다. 이와 병행하여 서해 5도의 군사적 제한사항을 극복하기 위해서는 C4I체계의 효과를 이용하여 기동력이 빠른 항공기와 원거리에서도 표적을 정확히 명중시킬 수 있는 정밀유도무기 등 전투력을 통합하여 동시적으로 대응해 나가야 할 것이다.

우리군은 을지연습을 통하여 작전범위가 넓어지고 수준이 높아진 응징타격 절차를 집중해서 훈련하고 있다. 북한의 연평도 포격도발 이후 북한의 군사도발 시 응징범위가 원점과 지원세력, 상응 표적까지로 확대된 것²⁹⁰⁾은 북한군의 군사도발 억지를 위한 당연한 조치이다. 북한이 서해 5도를 포격할 경우나 인근 함정을 공격

289) “北도발 시 자위권 차원서 美전력도 사용 가능”, 『연합뉴스』, 2013. 3. 24일자.

290) Ken E. Gause, op. cit., p. 44; “北 도발 땀 지휘 핵심세력까지 응징”, 『세계일보』, 2012. 8. 22일자, 8면.

할 경우에 우리군은 합동 및 연합전력으로 무도와 장재도 등 북한군 도발원점은 물론이고 지원세력인 주변 병참시설과 지휘부인 북한 4군단 사령부까지 즉각적으로 응징해야 할 것이다.

북한군이 서해 NLL을 군사도발하면, 일차적으로 자위권 행사 차원에서 우리 군이 지·해·공 합동 전력으로 즉각 응징하고, 한미연합작전의 일환으로 미군전력의 지원을 받도록 한 한미 국지도발공동계획을 실전에 즉각 적용해야 한다. 북한의 서해 NLL 군사도발 등 국지도발 시 미군 전력이 자동으로 개입하게 되어 있고 자동 개입하는 전력에는 주한미군의 항공·포병전력을 비롯한 주일미군, 태평양사령부의 전력까지도 포함될 것이다.²⁹¹⁾ 한미 양국은 북한의 기습도발 시나리오를 30여개 상정하고, 각 도발유형에 따른 지·해·공 전력 동원 규모와 운용 절차, 구체적인 보복 응징계획을 포함한 계획을 발표시켰다. 주한미군의 아파치(AH-64D) 공격헬기와 다연장로켓포(MLRS), A-10공격기와 F-16 전투기 등 전력 지원을 요청할 수 있게 된 것은 서해 NLL 인근에서 전력증강에 큰 도움이 되어 북한의 군사도발을 사전 억지하고 도발 시는 즉각 대응하는데 중요한 역할을 할 것이다.²⁹²⁾

이와 병행하여 백령도와 연평도에 전개 중인 해병대는 기존의 '공지기동해병대' 개념에 추가해 서해 5도를 완벽하게 방어하기 위한 전력을 동시에 갖추어나가야 한다. 또한 우리 해군과 해병대는 합동성 강화를 위해서 인근 육군 그리고 공군과 협력하여 서해에 대한 감시 및 정찰활동을 증강해야 하며, 미국 해군과의 긴밀한 협력 하에 군사대비태세를 꾸준히 강화해 나가야 한다.²⁹³⁾

2. 서해 NLL 대응전력 보강

국가에 있어 안보는 공기 중의 산소와 같다. 공기 중 산소가 있을 때는 의식하기 어렵지만, 점점 없어지게 되면 사망에 이르게 된다. 즉, 서해 NLL은 우리나라에게 있어 마치 공기 중의 산소와 같은 역할을 하고 있다. 서해 NLL을 북한에 뺏기게

291) “北도발시 자위권 차원에서 美전력도 사용 가능”, 『연합뉴스』, 2013. 3. 24일자.

292) 윤상호, “北 국지도발 때도 美軍 사실상 자동개입”, 『동아일보』, 2013. 3. 25일자, A5면.

293) 윤석준·Geoffrey Till 공저, “새로운 북한 위협과 한국의 대응”, 『한국 해양전략 현안과 발전』 (서울: 한국해양전략연구소, 2011), 39-40쪽.

되면, 수도권의 안전보장과 나아가 우리나라 전체의 안보가 위협당하는 결과가 초래될 것이다.

북한의 서해 NLL 무실화의 시작이 북한 해군력이 강화되어 우리와 대등해진 1973년부터 본격적으로 시도된 점을 고려하면, 우리의 해군력이 북한 해군력보다 월등할 때, 북한의 서해 NLL 침범과 도발을 막을 수 있다는 반증이 될 수 있다. 그러므로 우리군은 지금부터라도 서해 NLL 인근의 전력과 서해 5도에서 합동작전이 가능한 군사력을 강화하여 북한군을 압도적으로 제압할 정도의 군사력을 보장해야 북한의 무모한 해상군사도발을 막을 수 있을 것이다.

북한의 천안함 폭침과 연평도 포격 도발은 서해 NLL인근에서 북한으로부터 기습, 국지적인 침투 및 도발이 언제든지 발생할 수 있는 가장 실제적인 군사위협이라는 점을 확인시킨 계기가 되었다. 이에 따라 북한의 기습 및 침투에 대한 대응능력의 강화가 우리군의 군사력 건설, 방위력 개선에 가장 시급하고도 최우선과제로 떠올랐다. 이는 서해 NLL을 비롯하여 북한과 직접적으로 대치하고 있는 전방 접적지역에 배치되거나, 유사시 해당 지역에 동원될 각 군의 전투력 강화와 직결되는 과제이다. 짧은 시간 동안에, 제한적인 범위 내에서 벌어지는 기습 및 침투전의 특성을 고려할 때, 우리의 강점을 고려한 역 비대칭전력을 증강하여 대응해야 한다. 즉 감시·정찰 능력의 향상을 위한 정보수집 자산, 정확성과 제압효과가 우수한 전술급의 정밀화력, 그리고 기동성이 높은 항공 전력이 여기에 해당한다.

우리군은 북한군의 연평도 포격도발 이후 서북도서방위사령부를 창설하였고, 북한군 타격수단을 다양화하는 조치를 취해나가고 있다.²⁹⁴⁾ K-9 자주포 전력이 3배 이상 증강됐고 대포병레이다(ARTHUR)와 음향표적탐지장비(HALO)를 배치해 북한군의 도발원점을 파악할 능력을 보장하고 있다. 북한이 NLL인근 고암포에 공기부양정 기지를 건설한 것에 대응하여 공격헬기도 증강해서 배치해야 하며, 백령도와 연평도에 스파이크 미사일을 보강하여 북한의 해안포를 정밀 타격할 수 있도록 해나가야 한다.

이와 병행하여 북한 장사정포의 궤도 진지 파괴용 탄도유도탄을 개발하여 북한

²⁹⁴⁾ “K-9·스파이크·코브라헬기 첨단무기 총집합...요새화 박차”, 『세계일보』, 2013. 5. 21일자, 5면.

의 GPS 교란공격을 회피하면서 최대 100km가량 떨어진 북한 장사정포의 지하 갱도진지를 파괴할 수 있어야 한다.²⁹⁵⁾

무엇보다도 서해 NLL 수호를 위한 핵심전력은 해군함정이다. 참수리 고속정은 제1~2연평해전 및 대청해전에서 북한 경비정과 직접 부딪쳐 밀어내거나 현장전투를 통해 서해 NLL을 수호한 핵심세력이다. 그리고 초계함(PCC)과 호위함(FFG)은 참수리 고속정을 후방에서 근접지원하면서 북한함정보다 원거리에서 북한함정들을 공격할 수 있었다. 그런데 참수리 고속정 가운데 절반이 넘는 척수가 이미 내구연한을 넘겼지만 작전에 투입되고 있다. 해군은 참수리 고속정을 대체할 미사일 고속함(PKG)을 2008년부터 2021년까지 총 40여척 확보를 목표로 하고 있다.²⁹⁶⁾ 서해 NLL을 수호하기 위해서 꼭 정상적으로 확보해야 할 전력이다.

또한, 북한 잠수함정에 대한 실질적인 대잠능력을 갖춘 경비함이 턱없이 부족한 실정이며 이에 대한 대비책이 절실하다. 천해의 해양환경은 그 복잡성으로 인해 잠수함 탐지에 많은 제한을 주고 있으며, 이에 따라 개별 탐지장비만으로 잠수함을 탐지해 내는 것이 대단히 제한되고 있다. 이러한 근본적인 대잠환경의 특성으로 인해 북한 잠수함정은 절대적으로 유리한 위치에서 우리의 수상함을 공격할 수 있다. 따라서 이를 극복하기 위하여 현재 서해 NLL을 경비하는 해군 호위함이나 초계함을 대잠능력이 월등히 향상된 호위함으로 조속히 대체해 나가야 한다.

최근 국방과학연구소(ADD; Agency for Defense Development)에서 개발한 세계적 수준의 한국형 함정전투체계 및 음파탐지기(SONAR; Sound Navigation and Ranging)를 탑재한 호위함인 인천함을 2012년 인수 후 2013년 전력화하여 서해 NLL 작전에 우선 배치하였다. 2013년에는 차위호위함 2·3번함을 진수시켰으며 기본 계획에 따라 20여척을 정상적으로 확보해 나가야 한다. 이와 병행하여 미사일 고속함정을 지속적으로 건조하여 서해 NLL 인근작전에 우선 배치하고 있다. 이러한 한국형 전투체계를 탑재한 호위함 및 고속함정 뿐만 아니라, 앞으로는 최단기간 내에 차기구축함을 국산으로 건조하여 서해 NLL 인근 해역의 주력세력으로 배

²⁹⁵⁾ “軍 北장사정포 갱도 파괴 유도탄 개발 성공”, 『동아일보』, 2012. 9. 19일자, 10면.

²⁹⁶⁾ 김태준, 『한국 국방의 도전과 대응』, 161쪽.

치하여 확실한 해상통제권을 지속적으로 장악해 나가야 한다.

건조되고 있는 호위함(FFG)은 기존의 호위함이나 초계함과 달리 대잠헬기를 탑재하고 신형 음파탐지기를 장착하여 잠수함 탐지능력이 뛰어나므로²⁹⁷⁾ NLL 작전에 적극적으로 투입해야 한다. 이와 병행하여 잠수함 킬러로 알려진 해상초계기도 탐지범위가 개선되고 작전반경도 넓어진 P-3CK가 우선 배치되어야 한다.

우리 해군은 천해 대잠전을 수상함 위주로 수행한다는 개념에서 벗어나야 한다. 미국 해군 등 선진국은 이미 천해 대잠작전을 수상함에서 수중 무인전력과 항공전력을 활용한 작전개념으로 발전시키고 있다. 우리도 기존의 수상함에 의한 탐지보다 항공전력을 활용한 방안을 더욱 발전시켜야 한다. 즉 기존 대잠초계기의 작전 운용 신뢰도 증진을 위해 대수를 증강시킬 필요가 있으며, 대잠작전 전용 대형헬기를 추가 도입하여 북한의 비대칭전력인 잠수함정의 수중 도발을 억지하고 방어해야 한다. 따라서 탐지장비를 개선하고 개별 장비의 효율을 높이기 위해 다중상태 탐지체계를 구축할 수 없으므로 양상태의 탐지체계를 우선 구축하고 이를 기반으로 다중상태로 발전해 나가는 방안이 요구된다.²⁹⁸⁾ 천해에서 착저가 가능한 무인탐지기(UUV; Unmanned Underwater Vehicle)를 설치하여 이들을 네트워크로 연결하는 방안이 대표적 사례이다. 추가하여 북한 잠수함정 대응책의 일환으로 서해 주요 항구에 대해 고정식 잠수함 탐지체계를 설치하여 서해 NLL 이남 핵심해역을 항상 감시해야 한다.²⁹⁹⁾

해병대는 서해 5개 도서 방어에 중점을 두고 북한의 상륙도발과 공중공격에 대한 대응에 중점을 두어야 한다. 연평도 포격도발 이후 해병대는 기존의 전략적 방어임무에 추가하여 북한의 군사도발 즉시 응징이 가능한 국산 '천마'장거리 지대지 미사일을 배치하여 서해 5개 도서방어개념을 전략적 도서 방어개념으로 개선하였다. 대부분의 증액된 국방예산도 천해 대잠전, K-9 자주포, 지대지 미사일 등이며 북한의 추가 군사도발을 대응하기 위한 첨단 장비와 무기체계 확보에 배정³⁰⁰⁾되어

297) "차기호위함 '인천함' 취역...대잠전력 증강 박차", 『세계일보』, 2013. 3. 23일자, 8면.

298) 이동진, "한국 해군 천해대잠전 발전방향", 『해양전략』 147호(2010. 9.), 99쪽.

299) Jung Sung-ki, "Defense Reform 2020 to be revised for NK threat", pp. 12-13.

300) *The Korea Times*, 29 November 2010, p. 8.

야 한다.

향후 해병대 항공단이 창설되면 첫 국산헬기인 '수리온'을 해상작전용으로 개조해 30여대를 운용할 계획이다. 탐지자산도 증강하여 서해 NLL 인근 상공에 전술비행선을 전력화해서 운용하고 무인정찰기도 운용해 나가야 한다. 백령도 및 연평도에 해병대 특전대대 등을 증강 배치하고 서해 5도에 지대지미사일과 공격헬기를 전개시켜 공격기지로 발전해 나가야 한다. 위기상황이 고조될 경우에는 평택지역에 미국 해군함정 전개와 미국의 항공세력을 추가 전개해야 한다.

중장기적으로 해군과 해병대의 인력을 증강해야 한다. 우리 해군병력은 41,000여명이며 해병대 병력은 27,000여명이다. 해군과 해병대 병력과 장비는 북한의 빈번한 무력도발과 계속되는 경계태세 유지, 합동 및 연합훈련, 해적퇴치 등의 해외파병 임무 등으로 작전 피로가 누적되어 만성피로증후군에 걸려있어 전투력이 저하되고 있다. 따라서 장기적으로 무인수상전투정이나 반잠수정 등을 건조하여 피로누적과 인명피해를 방지하면서 저렴하면서도 동시다발적으로 북한군에 강력히 대응할 수 있는 무기체계의 연구개발을 실시해야 할 것이다.

또한 우리 정부는 서해 NLL에서 북한의 위협이 사라질 때까지는 해군병력을 45,000명으로 해병대 병력을 30,000여 명으로 인력 증강과 병행하여 국방비 증액을 포함한 대규모의 지원을 해야 할 것이다. 다시는 북한이 제2의 천안함 폭침과 연평도 포격 도발을 하지 못하도록 최단시간 내에 서해 5도와 NLL인근에 다각도의 긴급소요전력을 보강하여 북한군에 비해 압도적으로 우세하고 강력한 전력을 유지해야 한다. 서해 NLL은 우리 안보의 가장 취약한 지역이며 아킬레스건이므로 조속히 강력한 전력을 구축해야 한다.

Ⅲ. 북한군 도발 시 단호한 대응

1. 북한군의 군사도발 양상과 유형

북한은 예상하지 못하거나 예측하기 어려운 시기와 장소 및 방법을 택해 공격하고 상대방을 강타하는 전투를 수행하며, 이 방식은 김일성이 6.25전쟁 시 감행하였

던 전략이다.³⁰¹⁾ 북한군은 김정일 시대에도 기습을 강조하는 군사전략을 채택해 왔고 지금도 큰 변화가 없다. 또한 북한군의 도발은 기습의 효과를 달성하기 위하여 통상 한번 시도한 도발형태는 반복하지 않았다. 또한 북한군의 군사도발의 형태는 매우 다양하나 정해진 정치목적을 달성하기 위해서 철저한 전략적 이해타산에 의해 선정된 시간과 장소에서 도발행위의 책임을 부정할 수 있는 방식으로 자행되어 왔다.³⁰²⁾

이를 고려해 볼 때, 향후 북한군은 우리 군이 효과적으로 대응하기 곤란한 전략 및 전술과 군사수단을 사용하고 북한군의 강점을 최대한 활용하면서 우리군의 약점을 기습하는 군사도발 양상을 보일 것이다. 따라서 북한군의 강점인 수중전력이나 장사정포, 대량살상무기, 특수부대, 사이버전 능력을 포함한 비대칭전력의 집중적인 증강은 평시 국지도발은 물론 핵심 공격수단으로 우리 군에 심각한 위협이 될 것이다.³⁰³⁾

북한군의 군사도발 장소로는 서해 5개 도서 인근의 이른바 '북한의 영해'나 '계선'이라고 주장하는 해역이 될 가능성이 높다. 상황에 따라서는 북한이 2000년 주장했던 '서해 5개 섬 통항질서'를 재선언하고 이 선을 무시하는 함선에 대해 빌미를 잡아서 기습할 수 있을 것이다. 또한 북한 체제를 비방하는 전단을 살포하는 지역이나 서해 5도를 직접 공격할 가능성이 높다고 할 것이다.

북한군의 군사도발 양상과 유형을 종합해 보면, 백령도나 연평도 기지에 대해서 해안포, 방사포, 항공강습, 기습상륙(공기부양정, 헬기, AN-2기, 위장어선) 등의 가능성이 높으며, 경우에 따라서는 서해 5도 봉쇄선언, 전술핵무기 사용 위협 등을 고려할 수 있다. 북한이 주장하는 계선을 무시하고 월선하는 함선에 대해서는 어뢰, 지대함·함대함·공대함 미사일, 항공강습 등의 공격과 연평도 해상전진기지 계류함선에 대한 해안포, 방사포, 미사일, 항공폭격, 특공대 침투 등을 이용하여 공격할 가능성이 높다고 하겠다. 우리의 서해 5도나 함선에 직접적인 공격이 여의치

301) 이춘근, “김정은 정권의 대남정책과 군사도발 위협 판단”, 『안보환경 변화와 북한의 군사위협』 (서울: 한국해양전략연구소, 2013), 73쪽.

302) 정호섭, “북한의 도발을 억제하기 위한 한·미 해군협력 강화방안”, 상계서, 222쪽.

303) 국방부, 『국방백서 2012』, 24쪽.

않을 경우, 북한은 백령도나 연평도를 정기적으로 운항하는 여객선에 특수전 요원을 침투시켜 중간 항로상에서 납치를 시도할 가능성도 있다. 이는 납치 시에 여객선 승무원과 승객의 안전을 고려하여 우리 군이 군사적 행동을 하기 어려울 것이라는 것을 역이용할 수 있기 때문이다.

이와 병행하여 북한군은 GPS교란 장비를 이용한 사이버전과 전자기폭탄(EMP)을 동원한 전자기전을 병행하여 서해 5도와 인근 전력을 무력화한 이후, 무인타격기를 동원한 동시다발적인 공격도 가능할 것이다. 물론 위에서 언급한 1-2가지 유형을 동시에 병행하여 도발할 가능성도 내재하고 있다고 할 것이다.³⁰⁴⁾ 이렇게 북한이 기습공격을 감행할 가능성이 높은 이유는 서해 5도 인근해역이 분쟁수역이라는 공론화를 하면서 서해 NLL을 무실화할 수 있기 때문이다.

북한은 2012년 말 장거리 미사일 발사에 이어 2013년 초 핵실험 성공 이후 정전 협정 파기를 재차 선언하였다. 2013년 한미연합훈련인 '키리졸브'연습과 '독수리연습'기간에도 북한 김정은은 연평도와 백령도에 대해 공격 가능한 인접부대의 타격 훈련을 직접 지휘하였고, 특수부대의 전투력을 시찰하였다. 이후 김정은은 군부장악을 위해 집권 2년 차부터 3-4차례를 거쳐 군부 주요 인사들을 교체하거나 계급을 강등하거나 진급시키는 등의 '충성도 검증'을 통해 북한 인민군의 권력을 완전 장악한 것으로 평가된다. 따라서 앞으로 김정은이 원하는 시기와 장소에 북한군의 군사도발 가능성은 증대되고 있다고 평가할 수 있다.

2. 군사도발 시 즉각적이며 단호한 대응

2010년 북한이 두 차례의 심각한 국지도발을 감행했어도 우리 정부는 상응하는 군사적 대응을 하지 못했었다. 당시 정부는 “확전방지를 통해 경제적 번영을 보호해야 한다.”와 “엄중하게 응징하여 도발의 재발을 막아야 한다.”라는 두 가지 선택 사이에서 고심할 수밖에 없었다. 결국 직접적인 군사대응을 포기하고 유엔안보리에 제소했지만 만족스런 결과를 얻지 못했으며 국민의 생명을 보호하지도 못했다

³⁰⁴⁾ Office of the Secretary of Defense, op. cit., p. 5: Through the use of limited provocations - North Korea use small-scale attack to gain psychological advantage in diplomacy and win limited political and economic concessions, all while likely believing it can control escalation.

는 것이 대체적인 평가이다.³⁰⁵⁾

우리나라의 국방목표는 외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고, 평화통일을 뒷받침하며, 지역의 안정과 세계평화에 기여한다는 것이다.³⁰⁶⁾ 즉 외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하는 것을 국방목표의 첫 번째에 두고 있다. 우리 해군의 임무는 평상시에는 전쟁억제 외에도 국가주권과 해양권익을 보호하고, 국가 대외정책 지원과 국위선양을 위한 활동을 수행한다. 전쟁 발발 시에는 해양을 통제하고 국가 생명선인 해상교통로를 보호하여 우리의 해양활동은 보장되 적의 해양활동은 거부하며, 적의 측·후방에 대한 기습상륙작전을 수행한다.³⁰⁷⁾

그러나 북한은 대규모 재래식 군사력, 핵·미사일 등 대량살상무기의 개발과 증강, 천안함 폭침 및 연평도 포격도발과 같은 지속적인 군사도발 등을 통해서 우리나라의 안보에 심각한 위협을 가하고 있다. 북한은 앞으로도 핵위협을 앞세우면서 제2의 천안함 폭침 또는 제2의 연평도 포격을 야기할 수 있을 것이다. 이러한 군사위협이 지속되는 한, 그 수행 주체인 북한정권과 북한군은 명백한 우리군의 최대위협이다.

특히 북한은 70여척의 잠수함정, 다수의 고속 상륙정, 특수전 전력 등의 비대칭 무기를 보유하고 있다.³⁰⁸⁾ 북한의 입장에서는 기존의 재래식 무기를 이용하여 공격이 용이하며 승산이 있는 곳이 바로 서해 5도와 인근 NLL이라고 판단하는 것 같다. 왜냐하면 서해 5도와 NLL 인근해역은 북한의 육지와 가깝고 주변에 다수 배치된 장사정포나 미사일의 사정거리 이내이면서 북한의 항공기나 고속함정들의 접근이 단시간 내에 이루어져 기습이 가능한 곳이기 때문이다. 또한 지리적으로 북한과 인접하여 군수지원이 용이하여 지속적이고 반복적인 도발이 가능한 북한에게

305) 김태우, 전개논문, 81쪽.

306) 국방부, 『국방백서 2012』, 36쪽.

307) 상계서, 58-59쪽.

308) Office of the Secretary of Defense, op. cit., p. 19: the NKN maintains one of the world's largest submarine forces, with around 70 attack, coastal, and midget-type submarine. In addition, the NKN operates a large fleet of air-cushioned and conventional landing craft to support amphibious operation and SOF insertion.

아주 유리한 지리적 특성을 가지고 있다.

반면에, 우리군의 입장에서는 서해 외곽 원거리에 위치해서, 작전은 해당부대별로 독립적으로 실시해야 한다. 서해 5도 뿐만 아니라 인근 전개함정들도 북한의 미사일이나 해안포의 사정거리 내에 위치해 있어, 늘 작전에 제한사항이 되기 때문이다. 또한 북한의 항공강습 등 기습공격에 노출되어 있으므로 실시간 긴장하면서 작전을 해야 한다. 더불어 북한의 기습에 대응하기 위해서는 후방에서 세력이 증원되어야 하므로 북한보다 훨씬 작전반응시간이 길어져 대응이 쉽지 않다.

이러한 제한사항을 극복하기 위해서는 국가적 차원에서 대북정보능력을 향상하고 정보를 통합하여 즉각적으로 현지부대에 전파해야하며, 현지부대에서는 북한군의 움직임을 실시간 인지하면서 대비태세를 유지해야 한다. 또한 북한의 기습도발에 대한 동시 대응이 제한되더라도 시차별 즉각적인 대응이 이루어 질 수 있도록 항공기 출격이나 미사일 발사 등 동시통합전이 가능하도록 합동전력의 즉각적인 대응태세를 확고히 유지해야 한다.

유엔헌장 제51조도 자위권을 급박·현존하는 위법한 무력공격에 대하여 부득이 필요한 한도 내에서 실력을 행사함으로써 국가 또는 국민을 방위하는 실력행위로 정의하고 있다.³⁰⁹⁾ 또한 유엔헌장은 유엔회원국에 대하여 무력공격이 발생한 경우, 안전보장이사회가 국제평화와 안전을 유지하기 위하여 필요한 조치를 취할 때까지 개별적 또는 집단적 지위의 고유한 권리를 침해하지 아니한다고 규정하고 있다.³¹⁰⁾

그러므로 북한군이 향후 도발 시에는 즉각적으로 응징 보복하여 무력도발의 고리를 반드시 끊어야 할 것이다. 한편, 공격과 대응 간에 정당화될 수 있는 지연(justified delay)이 있는 경우 후차적인 대응을 해야 한다. 즉, 먼저 기습을 당하더라도 공격주체를 식별하기 위해서 소요되는 시간도 정당화될 수 있는 지연이라고 보아야 한다는 것이 무방할 것이다.³¹¹⁾ 국제법상 불법행위에 대한 대응조치의 유형으로 전시무력복구(armed reprisals)는 비례성이 인정되는 한 허용된다. 따라서 전

309) 이병조·이중범, 전게서, 888-889쪽 ‘유엔과 자위권’ 참조.

310) 김동욱, “천안함 사태에 대한 국제법적 대응”, 『해양전략』 146호(2010. 6.), 37쪽.

311) 김찬규, “천안함 사건의 국제법적 해석”, 『국민일보』, 2010. 4. 21일자.

시무력복구는 그 개념에 따라서 원래의 불법행위에 대하여 시간적인 간격을 두고 행사하여도 무방할 것이다.³¹²⁾ 즉, 즉각적인 대응을 원칙으로 하되, 즉각 대응을 하지 못할 경우 시간 간격을 두고 대응할 수 있는 것이다.

천안함 폭침과 연평도 포격도발 시 우리 정부가 위기상황을 잘못 파악하거나 인식하지 못하거나, 위기상황은 파악하였으나 대응을 하지 않기로 결정하거나, 문제를 파악하고 이를 해결할 수 있는 수단이 있으나 이를 실행에 옮기지 않기로 결정하는 등 합리적이고 체계적인 결정을 하지 못했기 때문으로 판단된다.³¹³⁾

천안함 폭침사건 및 연평도 포격도발 이후 국민들로부터 가장 많은 질타와 비판을 받았던 부분이 우리의 초기대응 조치였다. 긴박한 상황에서 현장의 해군함정-함대-함참-청와대로 연결되는 보고시간이 상당히 지연되었고, 보고에 혼란이 발생하였다. 사건 발생시간에 대한 착오와 변경 등은 천안함 폭침사건에 대한 민군합동 조사의 결과를 불신하게 하는 주요한 요인으로 작용하였다.

이후 안보관련 부처에서는 유사시 즉각 시행가능토록 우발상황 대비, 서해 NLL 위기조치 매뉴얼을 북한의 도발양상에 따른 대응개념을 보완하여 발전시켰다.³¹⁴⁾ 또한 함참은 지휘통제실 조직을 강화하여 북한의 도발에 효과적으로 대응할 수 있도록 체제를 강화하고 있다. 또한 상황이 발생되면 초기부터 매뉴얼에 따라 우선 신속히 대응하고 사실관계가 정리가 된 이후에 정확한 사실을 언론에 제공해야 한다. 또한 함참차원에서는 서해 NLL 상황 발생 시 부처별 해당분야를 즉각 시행토록 하여 범정부적으로 단호한 대응을 할 수 있도록 주도해 나가야 할 것이다. 그러므로 대통령 보좌 기능이나 함참의 작전 기능을 보강할 경우, 해양작전에 정통한 해양군사전문가를 보직해야 한다. 그래야만 북한이 도발할 경우 효과적으로 대처하여 승리할 수 있을 것이다.

결론적으로 우리군은 향후 북한군의 기습적인 서해 NLL 도발 시에는 반드시 군사행동으로 보여주어야 한다. 이를 위해서는 현장 대응전력을 사전에 철저히 훈련

312) 김동욱, 전계논문, 38-39쪽.

313) 정정길 외, 전게서, 412-413쪽.

314) 박창권, 전계논문, 317쪽.

하고 대비하여 북한군이 도발함과 동시에 즉각 표적은 현장에서 무력화해야 한다. 동시에 지·해·공 합동전력으로 도발원점과 핵심 지도부를 포함한 지원세력까지 철저히 응징해야 한다. 서해 5도와 서해 NLL의 지리적 불리한 여건을 극복하고 승리할 수 있는 것은 신속하게 합동전력을 투입하여 동시·통합전을 수행해야 함을 군사지도부는 잊지 말아야 할 것이다. 이와 병행하여 북한의 기습도발 시나리오 30여 개를 상정한 한미 국지도발공동계획에 따라 철저히 군사행동으로 보여 주어야 할 것이다. 즉 을지연습에서 각 도발유형을 대비하여 구체적인 응징계획을 훈련하고 북한의 서해 NLL 도발 시에는 즉각적으로 시행해야 할 것이다.

제3절 서해 NLL 관련 군사합의서 상호 이행

손자병법에 “백전백승 비선지선자야 부전이 굴인지병 선지선자야(百戰百勝 非善之善者也 不戰而 屈人之兵 善之善者也)”라고 하였다. 즉 대규모 피해를 감수하고 싸워 이겨서 서해 NLL을 지키는 것보다는 북한의 무력도발을 억지하면서 서해 NLL 이남을 우리가 계속 관찰해 나가는 것이 최상의 방법인 것이다. 이를 위해서는 북한과의 군사적 신뢰구축이 불가피하다.

서해 NLL인근에서의 신뢰는 우선 기존에 남북한이 군사적으로 합의한 사항을 상호간 이행해 나갈 때 조금씩 쌓여 나갈 수 있다. 남북한 간에 ‘서해 NLL에서의 우발적 충돌방지와 관련하여 합의한 사항’을 성실히 이행하는 것이 군사적 신뢰를 쌓아가는 것이며 군사적 충돌을 막을 수 있는 좋은 방안이라고 판단된다.³¹⁵⁾

남북한은 서해 NLL과 관련하여 1992년 남북기본합의서에서부터 2007년 남북국방장관회담까지 다양한 신뢰구축방안을 합의하였다. 2007년 남북정상회담과 남북국방장관회담에서도 “남북은 전쟁을 반대하고 불가침의무를 확고히 준수하기 위한 군사적 조치들을 취하기 위해, 남북군사공동위원회를 구성해 해상불가침 경계선 문제와 군사적 신뢰구축 조치 등을 논의하기로 합의했다.³¹⁶⁾

그러나 2009년 북한은 대남전면대결 선언을 하고 서해 NLL을 부정하는 성명을

315) 하정열, 『대한민국 안보전략론』, 179쪽; 서해 NLL 근해의 우발사고에 대비한 해군 함대사 간 긴급 연락체계 이행 등 군사회담에서 합의한 군사분야 합의사항의 이행 등이 있다.

316) 조성훈, 전계서, 194쪽.

발표하였으며 남북 정치·군사 합의사항을 모두 무효화한다고 선언하였다. 이후 북한은 2009년 대청해전 도발, 2010년 서해 NLL 인근에 해상사격에 이어, 천안함 폭침과 연평도 포격도발을 감행하여 한반도를 일촉즉발의 위기상황으로 몰고 갔다.

남북한이 이러한 악화된 대치상황을 지속적으로 유지하는 것은 남한이나 북한이나 바람직하지 않다. 남북한 관계를 조속히 협력관계로 복원해야 하며, 정치·군사·경제적 신뢰구축 조치들은 남북관계 발전을 통해 남북한 간에 적대적 관계가 해소되고 평화공존으로 발전해 나가야 한다. 이를 위해서는 우선 서해 NLL과 관련하여 남·북한군 간에 합의가 되었던 사항부터 단계적·점진적으로 상호 이행해 가면서 지속적인 군사적 신뢰를 쌓아나가야 할 것이다.

또한, 앞으로 남북한 간의 군사회담이 개최되더라도 서해 NLL에 관련한 새로운 합의서 작성에 치중할 것이 아니라, 기존에 합의한 군사적 신뢰구축조치의 실천방안 협의가 우선되어야 할 것이다. 이를 위해서는 남북한 간 군사공동위원회의를 정상 가동시켜서 서해 NLL에서의 군사적 충돌방지방안을 시행해 나가야 할 것이다. 이를 통하여 1992년 남북기본합의서, 2004년 남북장성급군사회담합의서 및 2007년 남북정상회담합의서와 남북국방장관회담에서 합의한 군사사항들을 남북한 상호 단계적이며 지속적으로 추진해 나가면서 궁극적으로 한반도 군사적 신뢰를 구축해 나가야 할 것이다.

I. 1992년 남북기본합의서 우선 이행

남북한 간에는 1992년 남북기본합의서에서 기본적인 5대 군사적 신뢰구축 조치를 추진하기로 합의하였으므로 이를 우선적으로 이행해 나가야 한다. 즉, 남북기본합의서 제12조에서는 ① 대규모 부대이동과 군사연습 통보 및 통제문제, ② 비무장지대의 평화적 이용문제, ③ 군 인사 교류 및 정보교환 문제, ④ 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현문제, ⑤ 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다고 합의하였으며, 제13조에서 남북 간의 우발적 무력충돌과 그 확대를 방지하기 위하여 쌍방 군사당국자 사이에 직통전화선을 설치하여 운영하기로 합의하였다.³¹⁷⁾

남북기본합의서 합의 후, 북한은 군사분야 5대 신뢰구축 조치를 실질적으로 이행하지 않고 있으면서, 서해 NLL 무실화 시도와 병행하여 새로운 해상불가침경계선을 설정하자고 반복하여 주장하고 있다.³¹⁸⁾

남북한이 해상불가침경계선의 재설정 문제를 추후 협의하기 위해서는 남북한 상호간 기본적인 신뢰구축이 중요하다. 그러므로 남북기본합의서 제12조에서 합의된 군사분야 5대 신뢰구축 조치를 서해 NLL 인근에서의 무력충돌을 방지하기 위하여 우선 이행해 나가야 할 것이다. 남북한 간 상호 신뢰가 구축되어 가면 북한의 요구사항인 서해에서 해상불가침경계선의 재설정을 논의할 시점을 앞당겨 갈 수 있는 것이다.

II. 2004년 남북장성급군사회담 합의서 즉각 이행

2004년 6월 4일 제2차 남북장성급군사회담에서 우리 군이 제의한 서해해상에서의 우발적 충돌방지 방안과 북한군이 제의한 휴전선 인근에서의 선전수단 철거를 동시에 합의하였다.³¹⁹⁾ 선전수단 철거는 2004년도에 이미 완료하였지만 서해 NLL 인근에서의 우발적 충돌방지 방안은 북한의 일방적인 거부로 인하여 지금까지도 지켜지지 않고 있으므로 예기치 못하는 무력충돌의 가능성이 내재되어 있다.

서해 NLL인근에서 군사적 충돌을 방지하기 위해서는 기존에 합의한 대로 다음과 같이 6.4합의서를 즉각 이행해야 한다. ① 남북한은 서해해상에서 함정(함선)이 서로 대치하지 않도록 철저히 통제한다. ② 남북한은 서해해상에서 상대측 함정(함선)과 민간 선박에 대하여 부당한 물리적 행위를 하지 않는다. ③ 남북한은 서해해상에서 쌍방 함정(함선)이 항로미실, 조난, 구조 등으로 서로 대치하는 것을 방지하

317) 통일부 정보마당 남북회담자료 남북합의서, “남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서 (1991.12.13)”, http://dialogue.unikorea.go.kr/home/agreement/south_north/35(2013.10.11 검색).

318) 북한은 남북불가침부속합의서의 제1장 무력불사용 및 제2장 분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌 방지에 대해서는 이행하지 않고 있다. 그러면서도 서해 NLL에 관한 합의와 관련하여 제3장 불가침경계선 및 구역의 제10조의 “남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다.”는 조항을 들어 새로운 해상불가침경계선의 설정을 시도하고 있다.

319) 통일부 정보마당 남북회담자료 남북합의서, “서해 해상에서 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서(2004.6.4)”, http://dialogue.unikorea.go.kr/home/agreement/south_north/list?p-pag(2013.10.11 검색).

고 상호 오해가 없도록 하기 위하여 국제상선공통망(156.8Mhz, 156.6Mhz)을 활용한다. ④ 남북한은 필요한 보조수단으로 기류 및 발광신호규정을 제정하여 활용한다. ⑤ 남북한은 서해해상의 민감한 수역에서 불법적으로 조업을 하는 제3국(중국) 어선들을 단속·통제하는 과정에서 우발적 충돌이 발생할 수 있다는 데 견해를 같이하고 이 문제를 외교적 방법으로 해결하도록 하는 데 상호협력하며 불법조업선박의 동향과 관련한 정보를 교환한다. ⑥ 서해해상에서 제기된 문제들과 관련한 의사교환은 당분간 서해지구에 마련되어 있는 통신선로를 이용하기로 한다. 또한 6.4합의서의 구체적 이행을 위하여 2004년 6월 12일 제2차 남북장성급군사회담합의서에 관한 부속합의를 다음과 같이 즉각적으로 이를 이행해야 한다.³²⁰⁾

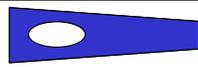
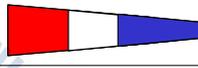
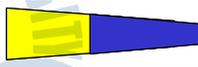
군사적 충돌을 방지하기 위한 보조수단으로는 기류 및 발광신호 제정·활용으로 ① 남북한은 국제신호서의 국제신호체계와 남북한 간 특수한 상황을 고려하여 기류 및 발광신호를 보조수단으로 추가 제정하여 활용한다. ② 이 신호방법은 국제상선공통망으로 통신이 불가능하거나, 남북한 함정이 불가피하게 접근하게 될 경우(기관고장, 조난, 기상악화로 인한 항로미실 등)에 사용한다. ③ 기류는 함정 마스트 좌우현 최 외곽에 있는 기류줄 또는 최상부에 게양한다. ④ 야간에 함정 신호등화는 마스트에 있는 홍등 1개 또는 점멸등을 켜고, 탐조등으로 기류신호에 해당하는 국제 모르스 전신부호를 상대측 함정이 응답할 때까지 반복하여 송신해야 한다.³²¹⁾ 세부 합의 내용은 <표 5-1>과 같다.

320) 통일부 정보마당 남북회담자료 남북합의서, “서해 해상에서 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서(2004.6.12)”, [http://dialogue.unikorea.go.kr/home/agreement/south_north/128\(2013.7.11_검색\)](http://dialogue.unikorea.go.kr/home/agreement/south_north/128(2013.7.11_검색)); 서해 NLL 인근에서의 우발적 충돌방지 합의를 이행하기 위해 남북한 서해 함정 간에 공용주파수를 설정·운영한다. ① 국제상선공통망의 주주파수는 156.8Mhz, 보조주파수는 156.6Mhz로 설정·운영한다. ② 남북한 함정들이 상대측 함정들을 호출하는 경우 즉시 응답한다. ③ 해당 해역에 일방의 함정이 2척 이상 있을 경우, 지휘 함정들 사이에만 교신한다. ④ 남북한은 교신 간 상대측을 자극하는 불필요한 발언을 하지 않아야 한다.

321) 통일부 정보마당 남북회담자료 남북합의서, “서해 해상에서 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서(2004.6.12)”, [http://dialogue.unikorea.go.kr/home/agreement/south_north/128#\(2013.7.11_검색\)](http://dialogue.unikorea.go.kr/home/agreement/south_north/128#(2013.7.11_검색)); 통신 운영은 ① 통신수단(유선, 무선, 기류 및 발광신호)은 상시 송·수신이 가능한 상태를 유지하며 상대측이 호출시 즉각 응답하여야 한다. ② 서해지구 통신선로를 이용한 정기 통신시험은 1일 2회(09시, 16시) 실시한다. ③ 서해 NLL 인근에서 우발적 충돌방지와 관련하여 긴급한 연락사항이 발생할 경우 서해지구 통신선로를 이용하여 통보한다. ④ 신호내용, 기류 및 발광신호는 <표 5-1>과 같다.

2004년 남북장성급군사회담 합의 이후 2008년까지 이와 같은 합의를 북한이 NLL 무실화에 이용하는 측면이 있었지만, 남북한 무력충돌을 방지하는데 일정부분 역할을 하여 남북 해군 간에 군사적 충돌이나 인명피해는 막을 수 있었다. 서해 NLL 인근에 접근 중인 남북한 함정은 서해 NLL 접근이나 침범 시 국제상선공통망을 이용하여 수시로 의사소통을 하였고 무력충돌을 방지할 수 있었다. 북한이 합의사항을 이행하려는 의지를 보이고 이행해 나갈 때, 서해 NLL 인근에서 군사적 충돌이 방지되고 신뢰가 구축되어 지는 것이다.

〈표 5-1〉 남북군사실무회담(2004.6.12)시 합의 내용

NO	신 호 내 용	신호 방법	기류 및 발광 표시	
			기류(깃발)	발광(불빛)
1	남측은 변침, 남해(북귀)중	2		· · · · ·
2	북측은 변침, 북상(북귀)중	3		· · · · ·
3	남북측은 적대행위 의도는 없다.	4		· · · · ·
4	항로를 분실한 선박을 확인(구조)하기 위하여 간다.	5		· · · · ·
5	조난된 선박을 확인(구조)하기 위하여 간다.	6		- · · · ·
6	함정의 기관이 비정상이다.	7		- - · · ·
7	함정의 조종성능이 나쁘다.	8		- - - · ·
8	우리측은 너의 신호를 이해 및 수신하였다.	9		- - - - ·
9	귀측의 신호를 수신했으나, 이해하지 못하겠다.	0		- - - - -

Ⅲ. 2007년 남북국방장관회담 합의서 단계적 이행

2007년 10월 4일 남북정상회담을 통해서 10.4 남북정상선언을 하였다.³²²⁾ 10.4 남

322) 통일부 정보마당 남북회담자료 남북합의서, “남북 관계발전과 평화번영을 위한 선언(2007.10.4)”, http://dialogue.unikorea.go.kr/home/agreement/south_north/178(2013.7.11 검색); 이 중 제3항인 남과 북은 군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로 하면서, ① 남한과 북한은 서로 적대시하지 않고 군사적 긴장을 완화하며 분쟁문제들을 대

북정상선언과 남북국방장관회담 합의는 1992년 남북기본합의서 군사분야와 2004년 남북장성급군사회담 합의를 성실히 이행한다는 전제 하에서 체결된 것이다. 따라서 남북한은 기존의 합의사항을 즉각적이며 지속적으로 이행하면서 남북정상선언과 남북국방장관회담합의서를 이행할 수 있는 여건을 조속히 조성해 나가야 할 것이다. 여건이 조성되어지면 남북정상회담 합의사항의 후속조치로 2007년 11월에 있었던 남북국방장관회담에서 서해해상에서 충돌을 방지하고 중국어선의 불법조업을 방지하기 위하여 합의사항을 상호 단계적으로 이행해 나가야 할 것이다.³²³⁾

화와 협상을 통하여 해결하기로 하였다. ② 남한과 북한은 한반도에서 어떤 전쟁도 반대하며 불가침 의무를 확고히 준수하기로 하였다. ③ 남한과 북한은 서해에서의 우발적 충돌방지를 위해 공동어로수역을 지정하고 이 수역을 평화수역으로 만들기 위한 각종 협력사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등 군사적 신뢰구축조치를 협의한다고 합의하였다.

- 323) 통일부 정보마당 남북회담자료 남북합의서, “제2차 남북 국방장관회담 합의서(2007.11.29)”, http://dialogue.unikorea.go.kr/home/agreement/south_north/list?p-pag(2013.7.11 검색); 제1조 남북은 군사적 적대관계를 종식시키고 긴장완화와 평화를 보장하기 위한 실제적인 조치를 취한다. ① 남북한은 적대감 조성행동을 하지 않으며 남북 사이에 제기되는 모든 군사관계 문제를 상호 협력하여 평화적으로 처리하기로 하였다. ② 2004년 6월 4일 합의를 비롯하여 이미 채택된 남북 간 군사적 합의들을 철저히 준수하기로 하였다. ③ 남북한은 지상·해상·공중에서의 모든 군사적 적대행위를 하지 않기로 하였다. ④ 남북한은 충돌을 유발시키지 않도록 제도적 장치들을 수정·보완하며 우발적 충돌이 발생하는 경우에는 즉시적인 중지대책을 취한 다음 대화와 협상을 통하여 해결하기로 하였다. 이를 위해 쌍방 사이에 이미 마련된 통신연락체계를 현대화하고, 협상통로들을 적극 활용·확대해 나가기로 하였다. 제2조 남북한은 전쟁을 반대하고 불가침의무를 준수하기 위한 군사적 조치들을 취하기로 하였다. ① 남북한은 지금까지 관할하여 온 불가침경계선과 구역을 철저히 준수하기로 하였다. ② 남북한은 해상불가침경계선 문제와 군사적 신뢰구축 조치를 남북군사공동위원회를 구성·운영하여 협의·해결해 나가기로 하였다. ③ 남북은 무력불사용과 분쟁의 평화적 해결 원칙을 재확인하고 이를 위한 실천적 대책을 마련하기로 하였다. 제3조 남북한은 서해해상에서 충돌을 방지하고 평화를 보장하기 위한 실제적인 대책을 취하기로 하였다. ① 남북한은 서해해상에서의 군사적 긴장을 완화하고 충돌을 방지하기 위해 공동어로구역과 평화수역을 설정하는 것이 절실하다는데 인식을 같이하고, 이 문제를 남북장성급군사회담에서 빠른 시일 안에 협의·해결하기로 하였다. ② 남북한은 한강 하구와 임진강 하구 수역에 공동 골재채취구역을 설정하기로 하였다. ③ 남북한은 서해해상에서의 충돌방지를 위한 군사적 신뢰보장조치를 남북군사공동위원회에서 협의·해결하기로 하였다. 제4조 남북한은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가기 위해 군사적으로 상호 협력하기로 하였다. ① 남북한은 종전을 선언하고 평화체제를 구축해 나가는 것이 민족의 지향과 요구라는데 인식을 같이하기로 하였다. ② 남북한은 종전을 선언하기 위한 여건을 조성하기 위하여 필요한 군사적 협력을 추진해 나가기로 하였다. ③ 남북한은 전쟁시기의 유해발굴문제가 군사적 신뢰조성 및 전쟁종식과 관련된 문제라는데 이해를 같이하고 추진대책을 협의·해결해 나가기로 하였다. 제5조 남북한은 남북 교류협력사업을 군사적으로 보장하기 위한 조치들을 취하기로 하였다. ① 남북한은 민족의 공동번영과 군사적 긴장완화에 도움이 되는 교류협력에 대하여 즉시적인 군사적 보장대책을 세우기로 하였다. ② 남북한은 「서해평화협력특별지대」에 대한 군사적 보장대책을 세워나가기로 하였다. 남북은 서해공동어로, 한강하구 공동이용 등 교류협력 사업에 대한 군사적 보장대책을 별도로 남북군사실무회담에서 최우선적으로 협의·해결하기로 하였다. 남북은

특히 서해 NLL 인근해역은 남북한 간 군사적 대치가 계속되는 특정해역으로 제 3국 어선의 접근 및 조업이 허용되지 않는 곳임에도 불구하고 2003년부터 중국 어선의 불법조업 척수는 기하급수적으로 증가하고 있다.³²⁴⁾

중국 어선들의 대규모 불법조업에 따라 서해 5도 어민들의 수입은 크게 줄어들게 되었다. 또한 어장의 황폐화로 인해 꽃게 수확량이 현저하게 줄어들자, 인근 어민들은 정부에 강력한 단속을 요구하는 민원을 제기하고 있다. 그래서 서해 NLL 인근에서의 우리 해군함정과 해경정 및 어로지도선 등이 공동으로 중국어선 불법조업 단속에 나서고 있지만, 불법어로 근절에는 여력이 크게 부족한 실정이다. 중국 어선들의 불법조업을 방지하기 위해서 해상에서의 단속만으로 어장에 진입을 방지할 수 없다. 그러므로 중국 어선들이 서해 NLL 인근어장에 침입하지 못하도록 하기 위해서는 중국 어선의 진입로인 장산곶과 백령도 인근에 남북한 공동어로 수역을 설정하여 운영할 필요가 있다. 중국 어선들의 불법조업을 차단하게 되면, 서해 5도 인근의 어장 황폐화를 방지하고 인근 어민들의 소득을 지켜낼 수 있으며 불법조업 단속과정에서 발생될 수 있는 남북한 군사적 충돌도 방지할 수 있을 것이다.

앞으로 남북한은 군사분야에 있어서 새로운 합의서 도출을 위해 노력하는 것보다는 이와 같이 기존에 합의했던 서해 NLL과 관련한 무력충돌방지 및 군사적 신뢰구축 방안들을 단계적으로 절차를 거쳐서 이행해 나가야 할 것이다. 이를 통하여 서해 NLL 인근에서의 군사적 신뢰가 구축되어지면, 향후 남북한이 서해 NLL을 대체하는 새로운 해상군사분계선의 설정을 논의할 수 있는 여건이 조성되어 나가는 것이다.

북한 민간선박들의 해주항 직항을 허용하고, 이를 위해 항로대 설정과 통항절차를 포함한 군사적 보장조치를 취해 나가기로 하였다.

³²⁴⁾ 임인수, 전계논문, 31-33쪽.

第6章 結 論

한민족이면서 6.25전쟁을 겪은 남북한은 1953년부터 정전체제 하에 있다. 즉, 남북관계는 법적으로 전쟁상태의 적대관계에 있으며 정치·군사적으로 대결상태를 유지하고 있다. 본래 정전협정은 남북한 간에 적대행위와 무장행동을 중지시켜 정전을 확립할 목적으로 체결되었다. NLL은 이러한 정전협정의 안정적인 관리를 위해 1953년 8월 30일 유엔군사령관이 설정한 이후 60여 년 이상 남북한 간의 실질적인 해상군사분계선인 것이다.

또한 서해 5도와 서해 NLL은 지정학적·경제적·군사안보적 역할과 가치에 있어 우리나라의 생존과 번영에 사활적 역할을 하고 있다. 즉 북한의 군사전략인 속전속결전략에 대응하여 우리나라 인구의 50% 정도가 거주하고 있고 정치·경제의 핵심역할을 하는 수도권 방위를 위한 완충지대를 제공한다. 반대로 북한에게는 해안방어를 강요하여 지상군사분계선에 집중하여 배치될 수 있는 전투력의 분산을 강요한다. 서해 5도는 한반도에서 전쟁이 발발할 경우 북한군의 심장부인 평양과 인근해안에 대한 상륙작전 등 전략적 타격을 가할 수 있는 공세적 전진기지이며 발진기지로서의 역할과 가치가 크다. 또한 다양한 어족자원과 광물자원은 서해 5도 거주민들의 생계에 크게 도움이 되고 있으며 인천국제공항과 인천항의 기능과 역할을 고려할 때 경제적 가치 또한 매우 크다.

이러한 서해 NLL에 관하여 관련국들의 입장을 보면, 유엔사와 미국은 수십 년 동안 남북한 군사이의 군사적 긴장을 예방하는 효과적인 수단으로서 실제적인 군사분계선으로서의 역할을 해 왔다는 점을 인정하고 있다. 중국은 애매모호하고 이중적인 입장을 취하면서 해마다 불법적인 꽃게잡이를 실시하지만, 정전협상 당시부터 대체로 서해 NLL 이남을 우리나라의 관할수역으로 묵인하는 입장을 보이고 있다. 북한도 1953년 NLL 설정 이후 20여 년 동안 서해 NLL을 묵인하였으나, 1973년 북한의 해군력이 증강되자 서해 NLL을 계획적으로 부정하고 도발하기 시작하였다. 북한은 동해 NLL은 유리하다고 판단하여 현상유지를 택하고 있는 반면, 서해 NLL은 불리하다고 판단하여 현상타파를 시도하고 있다.

이러한 북한은 김정은이 집권하고 있는 2013년 현재에도 국가목표로 한반도 공산화 통일을 추구하고 있으며 대남전략의 일환으로 군사협상과 군사도발을 서해 NLL의 현상을 타파하고 무실화하는 수단으로 이용하고 있는 실정이다. 북한은 근래에 7차례의 남북 장성급군사회담 및 국방장관회담과 제1-2연평해전, 대청해전, 천안함 폭침사건 및 연평도 포격도발 등을 통하여 화전양면전술로 서해 NLL에 대한 무실화 시도를 더욱 강화해 나가고 있다.

이러한 상황에서 우리군은 군사회담에 대비해서는 서해 NLL 관련 협상전략을 수립하고, 회담장에서는 결연하게 북한의 주장에 대응했다. 북한의 수많은 서해 NLL 침범이나 군사적 도발 행위에 대해서는 온갖 희생을 감내하면서 사수해왔다. 이러한 북한의 서해 NLL 무실화 시도에 대해 우리 해군이 사수해 온 것을 보아왔던 우리 국민들 대부분은 점차 서해 NLL을 영토선의 개념으로 인식하게 되었으며, 서해 NLL은 어떠한 희생을 감내하고서도 지켜내야 한다고 인식하고 있다.

서해 NLL을 법적인 정당성 측면에서 살펴보면, 서해 NLL은 정전협정에 명시되지 않는 않지만, 한반도 정전체제를 유지하기 위한 후속적인 조치로 설정된 것이다. 남북한의 관계는 국제법상의 일반적인 국가 간의 관계가 아닌 전쟁의 중지인 정전의 상태이며, 이러한 특별한 상황은 어떠한 유엔해양법협약이나 일반 국제법의 원칙에 우선하여 적용되고 있는 것이다. 또한, 정전협정의 미흡한 분야를 보완한 남북기본합의서에서도 남과 북의 불가침경계선과 구역은 정전협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할해 온 구역으로 한다고 명시하였고, 남과 북의 해상 불가침경계선은 계속 협의하기로 한 상황에 있다. 즉 서해 NLL은 남북기본합의서에 의해서도 구속력을 가지고 있으므로 남북한 간에 평화협정이 체결되어 경계선이 확정되기 전까지는 유지되어야 한다. 서해 NLL은 유엔해양법협약이나 일반 국제법 원칙을 적용하면 대체로 중간선 원칙, 특별 관습법설, 실효적 지배설, 응고설 등의 효력이 적용되고 있으며 법적 특성상 정전체제가 우선하는 남북한 간의 실질적인 해상경계선이다. 또한 남북한은 현재 정전체제라는 특수한 상황이며, 북한군은 우리의 현존하는 최대의 위협이다. 따라서 우리군은 어떠한 상황에서도 서해 NLL을 확고히 수호해 나가야 한다.

지금까지 남북관계의 역사를 볼 때, 북한이 서해 NLL을 무실화하기 위한 호기로 판단되는 시점에는 북한의 군사협상 제의나 군사적 도발이 있어 왔다. 북한은 남북화해의 싹이 트기 시작한 1972년 7.4남북공동성명 직후 1973년 서해사태를 시도하였고, 1998년 남북화해협력이 시작되자 1999년 제1연평해전을 유발하였다. 우리 정부가 평화변영정책을 추진하던 2004년부터 2007년까지는 군사도발 대신에 군사협상을 통한 서해 NLL 무실화에 주력하였다. 이후 2008년부터는 우리 정부의 대북정책이 전환되어 군사협상으로 서해 NLL 무실화가 쉽지 않게 되자, 2010년 천안함 폭침과 연평도 포격도발과 같은 직접적이고 대규모의 군사도발로 서해 NLL을 무실화하고자 하였다. 이러한 사례를 통해서 볼 때, 앞으로도 북한은 우리 정부의 대북정책의 기조에 따라 군사회담과 군사도발 등 수단을 달리하며 서해 NLL을 무실화하기 위한 행태를 보일 것으로 예상된다.

따라서 앞으로는 대북정책이 남북한 간에 우호적으로 변화하더라도 우리나라의 생존과 번영에 사활적인 역할을 하고 있는 서해 NLL과 관련된 협상이 있어서는 바람직하지 않다. 북한의 국가목표인 한반도 공산화가 근본적으로 바뀌지 않는 한 서해 NLL과 관련된 협상을 해서는 우리에게 득이 되지 않는다. 그 동안의 남북관계의 장성급군사회담 역사에서 보여주듯이 남북한 간의 군사적 합의는 아무런 구체적인 성과를 이끌어내지 못하고 우리의 입지만을 좁혀주고 부담만을 가중시키는 결과를 가져올 것이 분명하다. 그러므로 군사협상에 임하는 전제조건으로 서해 NLL이 존중되지 않거나 군사협상 기간 중에 북한의 군사도발이 발생할 경우에는 서해 NLL과 연관된 협상은 없다는 확고한 입장을 북한에 제시하고 약속을 받아야 한다. 군사협상이 개최될 것에 대비해서는 북한이 근래의 군사회담에서 주장한 남북 쟁점사항을 법적 논리로 정립하고 단호히 대응해 나가야 한다. 이렇게 하기 위해서는 북한이 군사회담장에서 제기할 가능성이 있는 의제들은 논리적이고 체계적으로 대응방안을 마련해야 한다.

우리군은 정전협정을 주도적으로 관리하기 위해서 군사적 충돌은 가능한 자제하되, 북한의 서해 NLL 인근에서 군사적 도발 시에는 유엔사·연합사 교전규칙에 따라 단호히 대응해 나가야 한다. 이를 위해서는 지금의 한반도 작전계획과 같이 선수 후공(先守 後攻) 전략개념을 탈피하여 대북 적극억지전략을 구사하고 자위권

차원의 선제공격 가능성도 열어두어야 한다. 다시는 천안함 폭침과 연평도 포격도 발과 같은 일방적인 피해를 당하지 않아야 한다. 이를 위해서는 우리 군과 정부는 북한군의 위협이 제거될 때까지는 서해 5도와 NLL 인근의 군사력을 조속히 보강해서 힘으로 북한군을 억지해야 한다. 북한군의 기습도발에 즉각적으로 대응하기 위해서는 현장에서는 자위권 차원에서 즉각적으로 대응하고, 이와 병행하여 상급 부서는 지·해·공 합동작전으로 동시 통합전쟁을 수행하여 가능한 충돌현장에서 단 시간 내에 작전을 종결해야 한다. 또한 한미 국지도발공동계획에 따라 미국과 연합으로 대응하여 결정적 승리를 거둬으로써 다시는 북한이 무모한 국지도발을 반복하지 않도록 연결고리를 끊어야 한다.

무엇보다는 무력충돌을 예방하기 위하여 남북한은 남북기본합의서의 기본적인 5대 군사적 신뢰구축 조치사항과 서해 NLL 인근에서의 남북장성급군사회담 합의사항들을 상호 간 이행하여 군사적 충돌을 방지해 나가야 할 것이다. 2007년 10.4남북정상선언의 후속으로 남북국방장관회담에서 합의한 군사 분야에서의 합의사항은 남북관계의 발전에 따라 점진적이고 단계적으로 상호 이행해 나가야 한다. 이와 병행하여 서해 NLL 인근에서 중국어선의 불법조업을 근본적으로 차단해 나가야 할 것이다.

결론적으로, 서해 5도와 NLL 인근해역은 우리나라의 사활적인 국가이익의 중심에 있으며, 군사적 힘의 논리가 크게 작용하는 곳이다. 따라서 군사적 대비가 가장 중요하다고 할 것이다. 즉, 서해 NLL을 확고히 수호하기 위해서는 북한의 군사도발에 대한 억지전략을 우선 확고하게 정립해야 한다. 더불어 서해 5도와 NLL 인근 대응전력을 조속히 보강하여 북한의 군사도발 시 지·해·공 압도적인 세력으로 단호히 대응을 해야 한다. 서해 NLL 인근에서 무력충돌이 발생할 경우에는 결정적이며 완전한 승리를 거두어야 한다. 이는 시·공간을 초월하여 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

參考文獻

1. 국문 단행본

- 고려대출판부, 『새로운 논문작성법』, 서울 : 고려대학교출판부, 2011.
- 국가안전보장문제연구소, 『2013년도 안보정세전망』, 서울 : 국방대학교, 2013.
- 국사편찬위원회, 『남북한관계사료집 2권』, 서울 : 국사편찬위원회, 1994.
- 국방부, 『북방한계선(NLL)에 대한 이해』, 서울 : 국방부 정책기획관실, 2012.
- 국방부, 『2012 국방백서』, 서울 : 국방부 정책기획관실, 2012.
- _____, 『2010 국방백서』, 서울 : 국방부 정책기획관실, 2010.
- _____, 『천안함 피격사건 합동조사결과 보고서』, 서울 : 국방부, 2010.
- _____, 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』, 서울 : 신 오성기획, 2007.
- 국방부 군사편찬연구소 역, 『중국군의 한국전쟁사 3』, 서울 : 국방부, 2005.
- 국방부 전사편찬위원회, 『한국전쟁(下)』, 서울 : 국방부 전사편찬위원회, 1991.
- 국방부 전사편찬위원회, 『미국합동참모본부사』, 서울 : 전사편찬위원회, 1991.
- 국방전문가포럼, 『한국 국방의 도전과 대응』, 파주 : 한국학술정보(주), 2012.
- 국방정보본부, 『군사정전위원회 편람』, 제2집, 서울 : 국방부, 1993.12.
- 김강녕, 『한반도 군사안보론』, 서울 : 대왕사, 1999.
- 김강녕 외, 『NLL문제의 실체적 해부』, 부산 : 도서출판 이경, 2009.
- 김도태·차재훈, 『북한의 협상술』, 서울 : 민족통일연구원, 1995.
- 김병욱, 『현대전과 북한의 지역방위』, 서울 : 선인, 2011.
- 김성만, 『한반도 전쟁재발을 막는 길』, 서울 : 21세기군사연구소, 2012.

- _____, 『천안함과 연평도』, 서울 : 상지피앤아이, 2011.
- _____, 『안보소금』, 서울 : 상지피앤아이, 2011.
- 김영구, 『독도, NLL문제의 실증적 정책분석』, 부산 : 다솜출판사, 2008.
- _____, 『한국과 바다의 국제법』, 서울 : 21세기 북스, 2004.
- 김용호, 『북한의 협상스타일』, 인천 : 인하대학교 출판부, 2004.
- 김정건, 『국제법』, 서울 : 박영사, 1998.
- 김중하·김재엽, 『천안함 이후의 한국의 국방』, 성남 : 북코리아, 2011.
- 김찬규·이규창, 『북한 국제법연구』, 서울 : 한국학술정보, 2009.
- 닉 래곤, 함규진 역, 『대통령의 결단』, 서울 : 미래의 창, 2012.
- 리영희, 『반세기의 신화: 리영희 저작집』 10, 서울 : 한길사, 2006.
- 마크 클라크, 김형섭 역, 『다뉴브강에서 압록강까지』, 국제문화출판공사, 1981.
- 박종성, 『한국의 영해』, 서울 : 법문사, 1985.
- 박찬호·김한택, 『국제해양법』, 서울 : 도서출판 서울경제경영, 2011.
- 백승주 외 전문가 18명, 『한국의 안보와 국방』, 서울 : 한국국방연구원, 2011.
- 배재식, 『현 휴전협정체제에서 본 서해 5도서의 문제점 발생원인 및 대책』, 서울 : 국토통일원, 1977.
- 양태진, 『NLL 국경선인가 분계선인가?』, 서울 : 예나루, 2011.
- 유병화, 『동북아지역과 해양법』, 서울 : 진성사, 1991.
- _____, 『국제법Ⅱ』, 서울 : 진성사, 1989.
- 유용원·신범철·김진아, 『북한군 시크릿 리포트』, 서울 : 도서출판 플래닛미디어, 2008.
- 이규창, 『북한의 국제법관』, 한국학술정보(주), 2008.
- 이문향, 『JSA-판문점(1953-1994)』, 서울 : 도서출판 소화, 2001.

이병조·이중범 공저, 『국제법 신강』, 서울 : 일조각, 2012.

이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』, 서울 : 선인, 2012.

_____, 『한반도 정전체제』, 서울 : 한국국방연구원, 2012.

이윤철·김진권 공저, 『해사법규』, 개정보증판, 부산 : 다솜출판사, 2013.

이정환·최재선·김민수, 『해양 정책 미래』, 서울 : 블루&노트, 2010.

이진호·김종현·김우람, 『합동성 강화를 위한 무기체계』, 성남 : 북코리아, 2013.

이한기, 『국제법강의』, 서울 : 박영사, 2004.

_____, 『한국의 영토』, 서울 : 서울대학교 출판부, 1969.

이현수 외, 『사실로 본 한국 근현대사』, 서울 : 도서출판 황금알, 2008.

정보사령부, 『북한군 해안방어』, 서울 : 정보사령부, 2004.

정보사령부, 『2012 북한연보』, 서울 : 정보사령부, 2013.

정성윤, 『북한정권의 화전양면전략과 우리의 대응정책에 관한 연구』, 서울 : 한국 전략문제연구소, 2011.

정세현, 『정세현의 정세토크』, 과주 : 서해문집, 2011.

정정길 외, 『정책학원론』, 서울 : 대왕출판사, 2012.

제성호, 『한반도 안보와 국제법』, 서울 : 한국국방연구원, 2010.

조성훈, 『군사분계선과 남북한 갈등』, 서울 : 국방부 군사편찬연구소, 2011.

조영갑, 『국가안보학』, 서울 : 선학사, 2009.

중국군사과학원 군사역사연구부, 『중국군의 한국전쟁사 3권』, 서울 : 군사편찬연구소, 2005.

최종화, 『현대국제해양법』, 서울 : 도서출판 두남, 2008.

통계청, 『2012 북한의 주요통계지표』, 대전 : 통계청, 2012.

통일부, 『2008 통일백서』, 『2006 통일백서』, 『2004 통일백서』

통일부 통일교육원, 『북한 이해』, 서울 : 통일부, 2013.

하정열, 『국가전략론』, 서울 : 박영사, 2009.

_____, 『대한민국 안보전략론』, 서울 : 도서출판 황금알, 2012.

_____, 『상호주의 전략』, 서울 : 도서출판 오래, 2012.

한국 근현대사 간행위원회, 『사실로 본 한국 근현대사』, 서울 : 황금알, 2008.

한국통일전략학회, 『노무현 정권 대북정책의 평가』, 부산 : 도서출판 이경, 2008.

한용섭, 『국방정책론』, 서울 : 박영사, 2012.

_____, 『한반도 평화와 군비통제』, 서울 : 박영사, 2004.

합동참모본부, 『합동상륙교범(합동교범3-2)』, 서울 : 합동참모본부.

합동참모본부, 『합동연합작전군사용어사전』, 서울 : 합동참모본부, 2006.

합참정보본부, 『군사정전위원회 편람』, 제4집, 서울 : 국방부

해군본부, 『NLL, 우리가 피로써 지켜낸 해상경계선』, 대전 : 국군인쇄창, 2011.

_____, 『한국해군작전경과보고서』 제13권 상권.

허담, 『김정일 위인상』, 북한 : 조선노동당출판사, 1999.

2. 국문 논문

강정구, 『서해교전과 맹목적 냉전성역의 허구성』, 진보평론, 제13권, 2002년.

국회남북교류협력의원모임, 정책보고서1, 『북방한계선(NLL)의 역사와 현황』, 2007.

국회 입법조사처, 『북방한계선(NLL) 문제와 대응방안』, 국회현안보고서, 2011.

- 권문상, 『해양경계획정과 우리의 대응』, 해양과학기술, 2012 Vol. 3.
- 권태영, 『최근 동북아 4강의 전력증강추세와 한국안보』, 국방과학기술 플러스, Vol. 159, September 15. 2012.
- 김강녕, 『천안함 폭침 및 연평도 포격도발: 그 교훈과 한국의 대응전략』, 해양전략, 제149호, 해군대학, 2011. 4.
- 김근식, 『2007남북정상회담을 결산한다.』, 창작과 비평 제35권 제4호, 2007. 12.
- 김동욱, 『천안함 사태에 대한 국제법적 대응』, 해양전략, 제146호, 해군대학, 2010. 6.
- 김명기, 『남북한 서해경계선에 대한 국제법적 고찰』, 국제문제, 1999년 11월호.
- 김보영, 『한국전쟁 휴전회담시 해상분계선 협상과 서해 북방한계선(NLL)』, 사학연구, 제106호, 2012. 6.
- 김영구, 『북방한계선(NLL)과 서해교전사태에 관련된 당면문제의 국제법적 분석』, Strategy 21, Vol. 5, No. 1. Summer 2002.
- 김용환, 『한국 국방정책 발전방향에 관한 연구』, 박사학위논문, 한남대학교, 2013.
- 김정건, 『서해 5도 주변수역의 법적 지위』, 국제법학회논총, 제33권 제2호, 1988.
- 김종민, 『북한의 새로운 해양위협과 한국 해군력 발전』, 한국 해양전략 현안과 발전, 서울 : 한국해양전략연구소, 2011.
- 김찬규, 『북방한계선과 한반도 휴전체제』, 국제법평론, 통권 제7호, 1996-II.
- 김태우, 『북한의 비대칭 위협과 한국의 전략』, 한국의 안보와 국방, 2011.
- 김태준, 『NLL분쟁의 남북한 해양신뢰구축 방안』, 국방연구, 제49권 제1호, 2006년 6월.
- _____, 『한국 국방의 도전과 대응』, 국방전문가 포럼, 2012.
- 김현기, 『북한의 NLL 무효화와 우리의 대응책』, 국제문제, 1999년 11월.
- _____, 『서해 5도의 전략적 가치와 해군력 발전방향』, 전략논단 제13호, 2011.

- 리영희, 『북방한계선은 합법적인 군사분계선인가?』, 통일시론, 통권 제3호. 1999년.
- 박창권, 『천안함 피격 및 연평도 포격 사건의 군사적 교훈』, 한국의 안보와 국방, 2011.
- 박춘호, 『한반도 주변의 해양법 문제』, 외교 제76호, 2006. 1.
- 북한사회과학원, 『정치용어사전』, 평양 : 사회과학출판사, 1970.
- 서유석·김해원·박헌옥, 『북한의 군사정책 및 군사전략변화와 서해긴장사태 전망』, 통일부 용역보고서.
- 안기석, 『NLL 수호와 서북도서 방어개념 발전방향』, 통일로, 2011. 01. 16.
- 원혜영, 『서해 평화협력특별지대와 NLL문제』, 2007 국정감사 정책자료집, 2007.
- 유병화, 『북방한계선의 법적 지위와 북한 주장의 문제점』, 대테러연구, 제22집, 1999.
- 윤석준·Geoffrey Till 공저, 『한국 해양전략 현안과 발전』, 한국해양전략연구소, 2011.
- 이경민, 『서해 북방한계선의 국제법적 문제에 관한 연구』, 석사학위논문, 이화여자 대학교 대학원, 2012.
- 이규창, 『북한의 해상사격구역 선포와 해안포사격』, 국방연구, 제53권 제1호, 2010년 4월.
- 이규호, 『해양전략』, 제155호, 해군대학, 2012.
- 이동혁, 『서해북방한계선 분쟁의 평화적 해결방안에 관한 연구』, 석사학위논문, 한국해양대학교 대학원, 2008.
- 이미숙, 『군사협상과 군사도발 병행 행태를 통해 본 북한의 대남전략』, 통일정책 연구, 제20권 2호, 2011.
- 이성춘, 『김정일시대 北의 대남 군사협상 행태』, 북한학 박사학위논문, 동국대학교, 2013. 8.
- 이용중, 『서해북방한계선(NLL)에 대한 남북한 주장의 국제법적 비교 분석』, 법학 논고, 경북대학교 법학연구원 제32집, 2010. 2.

- 이장희, “6.29 서해교전과 북방한계선에 대한 국제법적 검토”, 외법논집, 제12집, 2002. 8.
- 이재민, 『북방한계선(NLL)과 관련된 국제법적 문제의 재검토』, 민주법학, 제45호, 2011. 3.
- _____, 『북방한계선(NLL)과 관련된 국제법적 문제의 재검토』, 서울국제법연구, 제15권, 2008.
- 이춘근, 『김정은 정권의 대남정책과 군사도발 위협 판단』, 한국해양전략연구소, 안보환경 변화와 북한의 군사위협, 2013
- 임인수, 『북한의 도발가능성과 NLL 및 ‘합참통제구역’ 관리방안 연구』, '09-4 정책현안연구과제, 국방대학교 안보문제연구소, 2009. 9. 10.
- 정성임, 『김정은 정권의 제도적 기반: 당과 국가기구를 중심으로』, 통일정책연구, 제21권 2호, 2012.
- 정영태, 『서해 북방한계선 관련 쟁점과 대응방안』, 국제문제, 1999년 11월.
- 정철호, 『NLL과 서해도서지역에서의 군사적 대응』, 정세와 정책, 2011년 3월호.
- 정태욱, 『서해 북방한계선(NLL) 재론: 연평도 포격사건을 계기로』, 민주법학, 제45호, 2011. 3.
- 정하늘, 『한반도 해역의 법적 지위와 해상작전법』, STRATEGY 21 통권 제26호 Vol 13, 서울 : 한국해양전략연구소, 2010.
- 정호섭, 『북한의 도발을 억제하기 위한 한·미 해군협력 강화방안』, 한국해양전략연구소, 안보환경 변화와 북한의 군사위협, 2013
- 제3의제 참모장교회의록(26차 회의), 1952. 2. 22(남북한관계사료집 6권).
- 제3의제 참모장교회의록(35차 회의), 1952. 3. 2(남북한관계사료집 6권).
- 제성호, 『북방한계선(NLL)의 법적 유효성과 한국의 대응방향』, 중앙법학 제7권 2호, 2006.
- 조한길, 『북한의 대남도발 억제 달성을 위한 해군력 운용』, 해양전략 제148호, 2011.

- 진규상, 『서북도서군 효율적 방어를 위한 합동성 강화방안』, 국방대학교, 2008.
- 최인호, 『햇볕정책의 이론적 기반과 정책타당성 연구』, 박사학위논문, 경남대학교, 2011.
- 최진모, 『북방한계선(Northern Limit Line)의 법적 성격과 평화적 이용방안』, 통일부 주최 서해 NLL 현지 방문 및 전문가 발표문, 2004. 4.29-30.
- 통일부, 『2007 남북정상회담』, 서울 : 통일부, 2007.
- 통일연구원, 『1970년대 이후 對北협상 행태분석 및 향후 발전 방향』, 국방부수탁 용역과제, 2004. 12.
- 통일원, 『남북기본합의서 해설(Ⅱ); 합의과정에서의 쌍방 주장』, 2007.
- 하태영, 『서해 NLL의 법적 정당성 및 수호방안 연구』, 해사법연구, 제25권 제2호, 2013. 7.
- _____, 『정전협정과 사례를 통해서 본 NLL의 타당성』, 자유, 통권 제358호, 2003. 6.
- 한국국방연구원, 『제38회 KIDA 국방포럼』, 서울 : 국방연구원, 2011.
- 합동참모본부, 『북한의 서해 5도 및 NLL위협에 대한 전략적 대응방향』, 2011.
- 홍성걸, 『해상에서의 북방한계선(NLL)을 둘러싼 남북 갈등』, 북한해양수산리뷰, 제4호, 2009. 7. 28.

3. 외국 단행본

- C. Turner Joy, *How Communists Negotiate* (New York: Macmiian Company, 1955).
- Charles de Visscher, *Theory and Reality in Public International Law*, trans. by P. E. Corbett (Princeton: Princeton University Press, 1968)
- Chuck Downs, *Over the Line: North Korea's Negotiating Strategy*

(Washington D.C.: The AEI Press, 1999)

Defense News, Lee Plans Defense Posture Overhaul, 14 May 2010

Department of Defense USA, Military and Security Developments Involving the Democratic People's Republic of Korea, 15 Feb 2013.

Graham Allison·Philip Zelikow, 김태현 역, 『결정의 엷센스』, 서울 : 모음박스, 2005.

Great Britain, The War Office, The Law of on Land, PartIII(London: H.S.O., 1958)

Hans-Joachim Schmidt, Peace on the Korean Peninsula; What Can the EU Contribute to the Six-Party Talks?, Peace Research Institute Frankfurt, PRIF Reports No. 75 (2006)

ICJ Reports.

I. C. MacGibbon, "The Scope of Acquiescence in International Law" International Law(British Y.B., 1954)

Jung Sung-ki, "Defense Reform 2020 to be revised for NK threat"

Ken E. Gause, "North Korean Calculus in the Maritime Environment", July 2013.

Malcolm W. Cagle, 신형식 역, The Sea War in Korea, 서울 : 21세기군사연구소, 2003.

Scott Snyder, Negotiating on the Edge : North Korean Negotiating Behavior (Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 1999)

The Geographer Office of the Geographer Bureau of Intelligence and Research(May 1963)

The Korea Times, 10 December 2010.

The Korea Times, 29 November 2010.

U.S. Department of the Army, The Law of Land Warfare(Washington: U.S.G.O.P., 1957)

4. 일간지 및 기타

『국민일보』, 1999.6.11일자, 2007.8.21일자, 2010.4.21일자, 2012.11.16일자,
2013.10.21일자.

『동아일보』, 2012.8.28일자, 2012.9.19일자, 2013.3.12일자, 13.3.25일자,
13.6.12일자, 13.6.26일자.

『로동신문』, 1973.12.1일자, 1999.6.16일자, 1999.6.21일자, 1999.6.22일자,
1999.6.24일자, 1999.6.25일자, 1999.6.30일자, 1999.7.10일자,
2000.3.24일자, 2002.7.2일자, 2006.3.3일자, 2009.5.28일자.

『문화일보』, 1999.6.12일자, 2007.8.29일자, 2011.3.11일자.

『세계일보』, 2012.8.22일자, 2013.1.31일자, 2013.3.23일자, 13.5.21일자.

『연합뉴스』, 2007.5.11일자, 2012.2.9일자, 2013.3.24일자.

『영문판 인민일보』, 1951.8.9일자, 2002.11.21일자.

『조선일보』, 1999.6.14일자, 2007. 8. 20일자, 2007.9.14일자, 2013.8.12일자.

『조선중앙연감』 (북한, 1959), (북한, 1968), (북한, 2001), (북한, 2007), (북한, 2008).

『중앙일보』, 2006.5.18일자, 2006.7.10일자, 2007.10.15일자, 2011.3.28일자,
2013.3.26일자.

『한겨레신문』, 2007. 8.28일자.

『한국일보』, 2013. 10.15일자.

조선중앙 TV.

KBS TV, MBC TV, MBN TV, SBS TV.

YTN 보도.

5. 웹사이트

<http://dialogue.unikorea.go.kr/data/agreement/comment/list> 남북한 합의서.

http://dialogue.unikorea.go.kr/home/agreement/south_north/ 남북합의서.

<http://dialogue.unikorea.go.kr/data/talksearch/list> 남북한 군사회담.

<http://kin.naver.com/open100/detail.nhn>.

www.britannica.co.kr.



북한의 서해 NLL 무실화 시도 및 대응방안에 관한 연구

하태영

해양안보정책학과

지도교수 이윤철

본 논문은 우리나라의 해양안보 및 남북관계의 핵심사안인 북방한계선(NLL: Northern Limit Line, 이하 NLL이라 한다)에 관한 연구이다. 우리나라가 당면한 안보문제에 있어서 해결해야 할 중대한 과제로서 크게 두 가지가 있다고 하겠는데, 그것은 북핵문제와 서해 NLL문제라고 생각한다. 우선 북핵문제는 국제적인 문제이면서 정치외교적 성격을 갖는데 반해, 서해 NLL문제는 남북한이 당사자이면서 군사안보적 성격이 강하다고 할 것이다. 즉 북핵문제는 남북한 이외에 주변 4강과 연계되어 각국의 국가이익에 따라 6자회담 틀 내에서 문제를 해결하고자 하는 상황이어서 우리나라가 독자적인 영향력을 행사하기도 어렵고 쉽게 해결되지 않을 전망이다. 반면 서해 NLL문제는 정전협정의 연장선상에서 남북한의 관할권과 연계된 문제이며 근래에는 천안함(PCC-772) 폭침과 같은 대규모의 인명살상을 불러오고 전쟁의 직전까지 몰고 갔던 우리나라 안보의 아킬레스건이다.

따라서 서해 NLL을 수호하기 위하여 북한의 서해 NLL 무실화 시도를 체계적으로 분석한 후 법적 정당성과 군사적 대응방안을 도출하기 위한 분석의 틀(Framework of Analysis)을 설정하고 이를 단계적으로 분석하는 형태로 연구를 진행하였다.

첫째, 서해 NLL이남에 대한 관할권이 1945년 광복 직후 우리나라에 있었다.

1950년 6.25전쟁 시 서해 5도를 중심으로 한 해상작전 및 해상통제권을 검토한 결과, 관할권은 유엔군과 우리 군에게 있었다. 1953년 7월 27일 정전협정 체결 시 해상경계선이 명시되지 않은 것은 북한군의 거부로 인한 것이었다. 정전협정 직후 1953년 8월 30일에 클라크 유엔군사령관이 한국정전협정을 성실히 이행하기 위하여 NLL을 설정하여 현재에 이르게 되었으며, 그때부터 서해 NLL 이남은 명백히 우리나라의 관할수역임을 알 수 있었다.

둘째, 근래 북한의 서해 NLL 무실화를 위한 군사협상과 군사도발의 화전양면전술을 집중 분석하였다. 남북 군사회담에서의 북한의 주장과 서해 NLL 무실화 시도 및 제1·2연평해전부터 천안함 폭침과 연평도 포격도발 등은 북한의 국가목표인 한반도 공산화 통일과 대남전략인 무력해방과 남북대화, 그 수단으로서의 군사협상과 군사도발을 통한 서해 NLL 무실화의 시도라고 증명되었다.

셋째, 서해 NLL과 연관된 한국정전협정, 남북기본합의서, 유엔해양법협약, 일반국제법을 검토하여 서해 NLL의 법적 정당성을 살펴보았다. 서해 NLL은 대체로 법적 정당성을 확보하고 있으며, 한반도는 정전협정이라는 특수상황이므로 국제법에 우선하여 적용됨을 알 수 있었다. 이러한 법적 정당성과 특수상황은 북한의 서해 NLL 무실화에 군사적으로 대응하는 데 논리적인 대응명분을 제공하고 있다.

넷째, 향후 군사회담에 대비하여 북한의 서해 NLL 무실화에 대응하기 위해서는 북한이 근래에 군사회담에서 제기했던 회담의제에 관한 협상의 대응논리를 법적 정당성과 연계하여 정립하였다. 북한의 군사도발에 대응하기 위하여 정전협정의 안정적 관리방안과 북한의 도발을 사전에 억지하기 위한 적극적 억지방안이 필요하다. 이러한 억지방안을 시행하는데도 북한이 군사도발을 감행할 경우에는 단호히 군사적으로 대응하여 도발원점과 지원세력 및 지휘부를 타격하여 현장에서 완전한 승리로 이끌어 나가야 한다. 이를 위해서는 서해 NLL 인근 전력을 보강하고 지·해·공 합동작전 능력을 강화하며 한미 국지도발 공동계획을 연습하여 상황발생시 즉각적으로 시행해야 할 것이다. 이러한 군사적 시행방안과 병행하여 남북한이 군사적 충돌을 방지하기 위해서는 92년 남북기본합의서의 군사분야 합의사항과 근래의 남북군사회담에서 합의한 서해 NLL과 연관된 군사적 충돌방지방안과 신뢰구

축방안을 상호 이행해 나가야 한다.

연구를 진행하면서 우리나라는 남북이 심각한 군사적 적대상황이 계속되고 있고, 전체주의적이며 예측불허인 북한정권을 상대하는 한 어떠한 대응방안을 마련하더라도 위험부담이 상존할 수밖에 없다는 것을 인식하였다. 또한 서해 NLL 인근에서의 군사작전은 북한에게 지리적으로 유리한 입지조건이어서 완벽한 방어가 쉽지 않다는 것을 알 수 있었다. 그러나 서해 NLL은 남북한 정전상황에서 쌍방의 군사력을 분리하는 중요한 역할을 하고 있다. 즉, 서해 NLL은 한반도 전체를 공산화하려는 북한군을 감시하고 견제하면서 수도권 서측을 방어해 가는데 중요하다. 따라서 서해 NLL과 연관된 협상은 정치적 측면만이 아닌 서해의 안보적·지정학적·경제적 중요성 등을 종합적으로 고려하여 추진해야 할 것이다.

결론적으로, 서해 NLL과 NLL 인근해역은 우리나라의 사활적인 국가이익의 중심에 있으며, 군사적 힘의 논리가 크게 작용하는 곳이다. 군사적으로 서해 NLL을 확고히 수호하기 위해서는 북한의 군사도발에 대한 억지전략을 우선 정립해야 한다. 더불어 서해 5도와 NLL인근 대응전력을 조속히 보강하여 북한의 군사도발 시 단호히 대응을 해야 한다. 서해 NLL 인근에서 무력충돌이 발생 시에서 결정적이며 완전한 승리를 거두는 것이 군인의 본분이고 군대의 존재이유이다. 이는 시·공간을 초월하여 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이므로 우리군은 사전에 철저히 대비해 나가야 할 것이다. 따라서 이 논문은 서해 NLL과 관련하여 우리 군이 북한군과 군사협상을 대비하도록 대응논리를 제공하고 북한의 군사적 도발을 대비하도록 수호방안을 제공하고자 한다.

핵심 용어: 북방한계선, 해양군사분계선, 군사협상, 군사도발, 서해 5도



감사의 글

겨울이 되기 시작되면 나무에서는 낙엽이 떨어지고 그 낙엽은 다시 영양분이 되어 봄이 되면 나무에서 움이 트고 잎이 나오고 꽃이 핀다. 별거벗은 채로 겨울을 참고 견디어내면서 내일을 향해서 다시 영양분을 축적하는 나무일수록 봄에 꽃을 더욱 아름답게 피우는 것이 대자연의 섭리이다.

뒤늦게 시작한 박사과정은 차기호위함(FFG) 함정전투체계 개발을 위하여 동해의 거친 파도에서 체계통합시험과 운용시험평가 등을 하면서 틈틈이 학업에 정진해야 했다. 또한 개인적으로는 천직으로 알았던 해군생활을 마감하고 전역을 준비해야 하는 인고의 기간이었다. 그렇지만 이렇게 소정의 기간에 학업을 마칠 수 있었던 것은 학교 교수님들과 연구소 동료들의 관심과 세심한 배려 덕택이었으므로 이 기회를 통하여 심심한 감사의 말씀을 올린다.

논문의 제목인 '북한의 서해 NLL 무실화 시도 및 대응방안에 관한 연구'는 과거 국방부와 합참에 근무할 때로부터 염두에 두었었지만 막상 논문으로 작성하려니 쉽지 않았다. 그러나 논문의 초안이 겨우 완성되었을 무렵 이윤철 지도교수님께서 해사법학회 춘계학술대회에서 발표할 것을 권유하면서 집중적으로 연구에 매진할 수 있었다. 지금 생각해 보면 가장 확실하고 효과적인 길로 안내와 지도를 해주신 것이 아닌가 한다. 또한 바쁘신 일정에도 불구하고 폭넓고 해박한 지식으로 언제든지 이메일을 통해 자료를 교환하고 틈틈이 시간을 내어 세심하게 지도를 해주신 은혜에 깊은 감사의 말씀을 올린다.

강의시간에 법규와 사례를 통해서 실질적인 강의를 해주시고 논문을 몇 번이고 꼼꼼히 읽으시고 수정해주신 최석운 교수님과 홍성화 교수님께도 심심한 감사를 드린다. 또한 국제법과 관련하여 코멘트와 격려를 해주시고 논문의 법적인 분야를 지도해 주신 동의대학교 김태운 교수님께도 감사드린다. 그리고 해양안보에 깊은 관심을 가져주시며 논문을 세심하게 살펴주신 전남대학교 방호삼 교수님께도 심심한 사의를 표한다.

또한 학업을 흔쾌히 성원을 해주시고 격려해주셨던 국방과학연구소 6기술연구본부 정문섭 박사님, 박의동 박사님, 이성은 박사님과 동료들의 세심한 배려에 감사를 드린다. 더불어 한국해양대학교에서 해양안보에 뜻있는 후배양성을 위하여 해양안보정책을 공부할 수 있도록 해주신 김용환 박사님께도 심심한 사의를 표한다. 그리고 지금까지 인생여정 동안 멘토로서 몸소 실천으로 모범을 보여주시고 논문 작성에 도움을 주신 형님 하정열 박사님께도 감사를 드린다.

끝으로 지천명의 나이에 해양안보를 더 공부하겠다는 늦각이 학생 바오로를 묵묵히 성원해주고 밤늦은 시간까지 지켜봐 준 아내 성남희 마리아와 꿈을 가지고 인생을 살아가고 있는 아들 하성준 사도요한과 딸 하지현 마리아에게도 고마운 마음을 전하고자 한다.



2014년 1월

바다는 나의 꿈! 도전! 열정! 사랑!