

---

---

# 한국전쟁 휴전회담시 해상분계선 협상과 서해 북방한계선(NLL)

---

---

김보영

(이화여대 한국문화연구원)

---

## 머리말

- I. 휴전협정 해상분계선 관련 조항
- II. 휴전회담시 해상분계선 협상의 쟁점 : 도서문제와 영해
- III. 클라크라인과 이승만라인, 그리고 서해 북방한계선(NLL)
- IV. 휴전 이후 NLL을 둘러싼 대립과 충돌

## 맺음말

- 
- 이 논문은 2009년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2009-351-A00184).
  - 투고일: 2012. 5. 18. ● 심사일: 2012. 5. 23. ● 게재확정일: 2012. 6. 12.

## 요약

본 연구의 목적은 서해북방한계선(NLL)을 둘러싼 남북한의 심각한 갈등과 대립의 근원을 밝히는 것이다. NLL의 적법성을 따지는 문제는 남북의 입장이 첨예하게 대립하며, 남한 내에도 입장 차이가 있다.

휴전협정문에는 해상분계선이 명시되어 있지 않다. 다만 서해 5개 도서(백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도)에 대한 별도 규정을 두었다. 즉 황해도와 경기도의 경계선은 다만 서해 도서에 대한 통제를 표시하기 위한 것이며, 서해 5개 도서는 선으로 연결될 수 없다는 규정이다. 이 제한 규정은 휴전회담에서 양쪽의 의견을 절충한 결과였다.

서해상의 충돌은 해상분계선이 명시되지 않았기 때문만은 아니다. 현재 서해와는 달리 동해에는 지상 군사분계선 연장선이 쌍방에 의해 묵시적으로 설정되고 지금까지 인정되고 있다. 그렇다면 서해에서만 분쟁이 빈발하는 원인은 무엇인가. 그것은 서해 5개 도서의 관할권 문제 때문이다.

휴전회담에서 해상분계선 개념을 먼저 제시한 것은 공산군 측이었다. 지상분계선 서쪽 끝 해역에서는 임진강 하구로부터 한강의 중심과 황해도와 경기도의 분계선을 끼고 해상까지 연장시킨 선을 해상분계선으로 하며, 군사분계선 및 황해도와 경기도의 분계선 북쪽의 모든 섬에서 상대방의 무장 세력이 반드시 철수해야 한다는 것이었다. 그러나 유엔군 측은 유엔군이 점령하고 있는 북한의 후방지역에서, 연안 부근의 특정한 도서를 확보하기 위하여 철수 원칙에 예외를 두고자 하였다. 미국은 공산군 측의 제안대로 군사분계선 연장선 북쪽 섬들에서 철군하는 문제에 원칙적으로 동의하였다. 대신에 연해도서의 관할권을, 군사분계선 연장선 북쪽이면서 전쟁 발발 이전에 통제권을 갖고 있던 지역에 귀속시킨다는 개념을 새롭게 제시했다.

이후 쟁점은 영해 문제였고, 결국 공산군 측은 도서문제를 양보하기

## 한국전쟁 휴전회담시 해상분계선 협상과 서해 북방한계선(NLL)

로 결정했다. 양측은 “쌍방이 당시 미국의 통제 하에 있던 서해 5개 섬을 휴전 후에도 계속해서 통제하며, 그 외의 군사분계선 쌍방 해역의 연장선 이북의 기타 모든 섬은 전부 북한에서 통제한다.”는 것에 최종 합의했다.

휴전회담의 과정을 볼 때, 양측이 지상 군사분계선을 연장한 선을 해상분계선으로 합의했다고 볼 수 있다. 서해 5개 도서는 이 해상분계선을 토대로 38도선을 가상선으로 설정한 후 ‘연해도서의 정의’를 협정문에 삽입함으로써 예외적으로 처리한 것이다. 이것은 군사분계선 협상에서 쟁점이었던 ‘38도선’을 해상분계선 논쟁에 끌어들이는 셈이었다. 서해 5개 도서는 38도선 이남이며, 군사분계선 연장선 이북에 위치한 섬들이다. 서해 5개 도서에 대한 예외 규정이 문제의 근원이 되었다. 지상의 군사분계선 설정과 같은 방식의 논란을 거친 후, 최종적인 합의는 양측 군사력에 의해 결정된 것으로 보아야 할 것이다.

당시 제해권을 장악하고 있던 유엔군은 굳이 해상분계선을 설정할 필요가 없었기 때문에, 해상분계선을 명시하지 않은 것이다. 그러나 공산군측의 우려를 반영하여 서해 5개 도서에 대한 별도 규정을 두었던 것이다. 따라서 휴전회담의 과정에 비추어 볼 때, 해상분계선을 명시하지 않은 점 자체가 당시 군사력을 반영한 결과라고 볼 수 있다.

주제어 : 휴전회담, 해상분계선, 서해북방한계선(NLL), 서해 5도, 클라크라인

## 머리말

본 연구는 서해 북방한계선(Northern Limit Line : NLL, 이하 NLL로 칭함)을 둘러싼 남북한의 심각한 갈등과 대립의 근원을 밝히기 위한 것이다. 현재 서해상에는 남쪽이 정한 북방한계선(NLL), 어로저지선(적색선), 어업통제선(조업구역경계선), 어로한계선, 그리고 북한이 정해놓은 해상 군사분계선과 5개 섬의 ‘통항질서’ 상의 수로 등 각종 선이 어지럽게 존재하며 대립하고 있다.

특히 남쪽이 서해상의 해상분계선이라고 주장하는 NLL은 남북한 충돌의 근원이다. 1999년과 2002년 6월 두 차례의 서해교전에서 볼 수 있듯이, NLL 인근 수역은 한반도의 ‘화약고’로 불리고 있다. 현재 남북한은 새로운 해상분계선 문제에 대한 협상보다는, 서해상의 무력충돌이 재현될 수 있는 위험한 상태로 대치하고 있다. 남쪽 군 지휘부는 잇달아 ‘북방한계선 사수’와 ‘북 도발에 대한 철저한 응징’을 공언해왔다. 그러나 북한은 NLL의 법적 효력을 부정하며 지속적으로 문제를 제기해왔고, 1999년 선포한 해상군사분계선 고수로 맞서고 있다.

NLL의 적법성을 따지는 문제는 남북한의 입장이 첨예하게 대립하고 있을 뿐만 아니라, 남한 내에서도 견해차이가 있다. 따라서 현재의 서해상의 충돌과 대립의 근원이 되는 휴전협정 합의 과정에 대한 검토가 필요하다. 해상분계선 문제가 어떻게 다루어졌으며, 양측의 이에 대한 입장은 어떠했고, 합의되는 과정에서 쟁점은 무엇이었으며, 그렇게 합의하게 된 핵심적 요인은 무엇이었는가 하는 점을 밝히는 작업이 우선적으로 필요하다고 할 수 있다. 휴전회담회의록에 대한 검토뿐만 아니라 미국의 정책적 고려와 결정, 한국의 입장을 동시에 살펴보아야 하며, 공산 측 역시

## 한국전쟁 휴전회담시 해상분계선 협상과 서해 북방한계선(NLL)

회담을 주도하였던 중국과 북한, 소련 간에 오고간 전문과 내부 정책 결정과정에 대한 검토가 필요하다. 또한 지상분계선이 군사적 대치선이었던 것처럼 원칙적으로 해상분계선 역시 양측 군사력에 의해 결정되었을 것이다.

기존 연구는 주로 NLL의 성격과 관련한 연구가 대부분이다. 이들 연구는 휴전협정에 명시된 해상분계선이 없다는 점에 대해서는 이견이 없지만, NLL의 성격과 관련하여 그것을 해상분계선으로 볼 수 있는가를 둘러싸고 두 가지 입장으로 대별된다.

첫째는 한국이 일방적으로 선포한 북방한계선을 해상분계선으로 볼 수 없다는 것으로, 리영희의 견해가 대표적이다.<sup>1)</sup> 그는 남·북 어느 쪽에 대한 것이건 해상분계적 성격의 해상포위선은 휴전협정 위반이며, 서해 ‘북방한계선’이라는 명분의 선이 있다면, 그것은 북한 해군에 대한 남방향 한계선이기보다는 오히려 한국군 작전지휘권자인 유엔군 총사령관이 한국 해군의 서해상에서의 북방 행동한계를 규정한 유엔군의 내부 규정적 성격이라고 보았다. 또한 북한이 ‘북방한계선’이나 ‘수역’에 대해 정전위원회에서 항의하고 서해 해상에서 이 선을 침범한 40년간의 실제 행동으로 보아 이를 묵시적으로 실제적으로 인정했다고 보기 어렵다고 보았다. 그리고 서해 5도는 각기 별개로 존재하여, 섬과 섬 사이의 해역은 공개적 해역 공간으로 보아야 한다고 주장했다. 요컨대 북방한계선이 남한의 일방적 선언에 불과하며, 북한의 해상분계선 역시 인정할 수 없고, 쌍방은 서해 해역에 대한 군사충돌 방지를 목적으로 하는 잠정적 분계선

---

1) 리영희, 1999, 「‘북방한계선’은 합법적 군사분계선인가?」 『반세기의 신화』, 삼인 ; 이장희, 2001, 「서해 5도의 국제법적 쟁점과 그 대응방안 : 한강하구 구역, 서해 5도 그리고 북방한계선을 중심으로」 『외법논집』 제10집. 이장희 역시 북 측 선박의 NLL 월선이 국제법상 한국의 영해 침해는 아니며, NLL이 확정된 것이 아니라 앞으로 계속 협의해야 할 잠정적 성격의 경계선이라고 보았다. 다만 그것이 확정될 때까지는 남북한 모두 준수해야 한다고 보았다.

내지는 관할선을 협의해야 한다는 것이다.

정태욱 역시 NLL의 법적 유효성 측면에서 서해 5도 수역 전체를 남북으로 가르는 차원의 NLL은 휴전협정에 배치된다고 보았다.<sup>2)</sup> 그는 휴전협정에는 육상의 군사분계선과는 달리 해상과 공중 등에는 양쪽을 나누는 분계선이 아니라 쌍방이 상호 존중해야 하는 불가침 구역을 설정한 것이라고 보았다. 즉 해상에 대한 휴전협정의 과제는 ‘바다의 휴전선’을 설정하는 것이 아니라, 오히려 상호 인접 해면을 존중하면서 나머지 해수에 대한 공동 이용을 보장하는 데 있다는 것이다.

둘째, 휴전협정에 명시된 해상분계선이 없다는 점에 동의하면서도, NLL이 지난 50여 년간 실제적 해상군사분계선으로 암묵적으로 수용되어 왔다는 관점이다. 우리 군의 입장과 대체로 같은 맥락이다.<sup>3)</sup> 유엔군이 NLL을 일방적으로 설정하였으나 남한이 서해 5도 주변해역을 실효적으로 관할해 왔으며, 이에 대해 북한은 1973년 공식적인 문제제기를 할 때까지 20년간 이의를 제기하지 않고 묵시적으로 인정함으로써 NLL은 관습법상의 지위를 확보했다는 것이다. 또한 이 수역에 대한 북한의 지속적인 침범 사실이 곧 북한이 북방한계선 자체를 완전히 무시한 것으로 볼 수 없으며, ‘전쟁수역’ 혹은 ‘군사수역’의 개념으로 보아야 한다는 주

---

2) 정태욱, 2009, 『한반도 평화와 북한 인권』, 한울, 165쪽. 같은 맥락에서 북한이 주장한 서해 해상군사분계선 역시 휴전협정에 배치된다고 보았다.

3) 김영구, 2002, 「북방한계선(NLL)과 서해 교전사태에 관련된 당면문제의 국제법적 분석」 『독도, NLL문제의 실증적 정책분석』, 다솜출판사; 유병화, 1999, 「북방한계선의 법적 지위와 북한 주장의 문제점」 『對테러研究』 제22집; 김명기, 1998, 「서해 북방한계선의 국제법상 유효성의 근거」 『국제문제』 제30권 8호; 국방부 군비통제관실, 2002, 「북방한계선에 관한 우리의 입장」, 국방부; 최창동, 2002, 「북한의 ‘NLL 무효선언’ 왜 부당인가」 『법학자가 본 통일문제 I』, 푸른세상; 손기웅·허문영, 「‘서해 교전’ 분석과 향후 북한의 태도 전망」(통일정세분석 99-06), 통일연구원, 1999. 8); 김명기, 「북한의 NLL 무효선언과 우리의 대응책」 『자유공론』 1999년 10월호, 391호; 김성만(전 해군작전사령관), 2007, 「서해북방한계선(NLL)은 협상의 대상이 아니다」(Konas.net, 2007. 6. 4).

장도 있다.)<sup>4)</sup>

그러나 서해상의 충돌 원인을 휴전협정문에 명시된 해상분계선이 없기 때문이라는 것만으로 설명하기는 어려운 측면이 있다. 현재 남북한이 심각하게 대립하고 있는 서해와는 달리 동해상에는 군사분계선 연장선에 해당하는 유엔 군사분계선 동해접점의 위도 평행선이 쌍방에 의해 묵시적으로 설정되고 지금까지 인정되고 있다.<sup>5)</sup> 그렇다면 서해에서만 NLL 분쟁이 빈발하는 원인은 무엇인가. 한편 이러한 대립과 갈등은 1953년 조인 발효된 휴전협정의 불확실성과 협정의 합의 조문에 대한 남북한의 해석 차이 또는 일방적 왜곡에서도 기인한다.

따라서 휴전협정의 원천으로 돌아가서 엄격한 사실 규명을 통해 시비를 가릴 뿐만 아니라, 휴전회담 당시 해상분계선 논란과 쟁점, 합의 과정에 대한 분석을 통해 현 상황의 원인을 규명하는 작업이 필요하다.

이를 위해 첫째, 휴전회담 당시 해상분계선 문제를 둘러싼 쟁점과 합의과정에서 양측의 입장을 비교·분석하고자 한다. 이것은 결국 서해 5도에 대한 유엔군 측의 통제를 양측이 합의하게 되는 과정을 밝히는 작업이기도 하다. 해군력을 비롯한 양측의 군사력 비교, 협상의제상의 쟁점과 타협, 미국(한국)과 중국(북한)의 정책적 고려 등을 검토할 것이다. 둘째, 클라크 라인, 이승만 라인, 그리고 서해 북방한계선(NLL)으로 이어지는 일련의 해상선 설정 배경과 성격, 의미 등이 한미관계·남북관계라는 이중의 틀 속에서 갖는 중층적 의미를 살펴보고자 한다. 이는 휴전회담과 협정 체결의 주체 문제, 전후 협정 이행의 당사자인 남·북한이 갖는 제한적 지위와도 연관되어 있다. 셋째, 전후 남·북한의 서해상의 대립과

4) 임규정·서주석, 1999, 「북방한계선의 역사적 고찰과 현실적 과제」 『현대이념연구』 제14집, 군산대 현대이념연구소.

5) 동해상의 충돌은 주로 영해를 둘러싸고 벌어졌다. 영해에 관해서는 국제해양법으로 12마일 영해 제도가 확정되기까지 이견과 충돌이 있었다. 남쪽은 미국에 따라서 3마일을, 북쪽은 당시의 제3세계 국가들의 주장인 12마일을 영해로 주장했다.

총돌의 역사를 재조명하는 것이다. 군사정전위원회에서 양측이 제기한 휴전협정 위반 사례를 실증적으로 검토하여 현 위기상황의 역사적 의미를 파악하고 그에 따른 해법을 모색하려는 것이다.

## I. 휴전협정 해상분계선 관련 조항

휴전회담에서 군사분계선과 비무장지대 설정은 회담 의제 선정 이후 첫 번째로 다루어진 의제였다. 그만큼 양측이 중요하다고 판단했고, 사실상이 문제에 합의한 후 양측은 잠정적 군사분계선을 설정하고 다른 의제 합의를 위해 한 달간의 여유를 두었다. 군사분계선 설정을 둘러싼 쟁점은 공산측의 38도선 주장과 유엔군의 ‘현전선’ 주장이었지만, 최초로 유엔군은 해군력과 공군력을 감안하여 지상분계선을 양측의 대치선보다 훨씬 북쪽에 설정하기를 고집했다. 유엔군은 전쟁 시기 내내 한반도와 주변 해역에 대한 무제한의 제해·공권을 장악하고 있었던 것이다. 양측이 군사력을 총동원하여 상대방을 압박했지만, 유엔군 측은 압도적으로 우월한 해군력과 공군력에도 불구하고 공산측을 굴복시키지 못했으며, 결국 양측은 휴전협정이 체결되는 시점의 ‘대치선’을 군사분계선으로 설정하는 데 합의했다. 지상분계선은 양측의 군사력이 팽팽하게 맞선 실질적 대치선이었던 것이다.

반면에 해상분계선은 군사분계선 문제로 다루어진 것이 아니라, 제3의제인 휴전감시방법 및 기구 협상에서 제기되었다.

휴전협정에서 이 쟁점들에 관한 조문은 제2조 ‘정화 및 정전의 구체적 조치, A. 총칙, 13항(b), 15항 및 13항(b)의 첨부지도에 기재된 추가적 합의

내용의 세 가지 규정들이다.

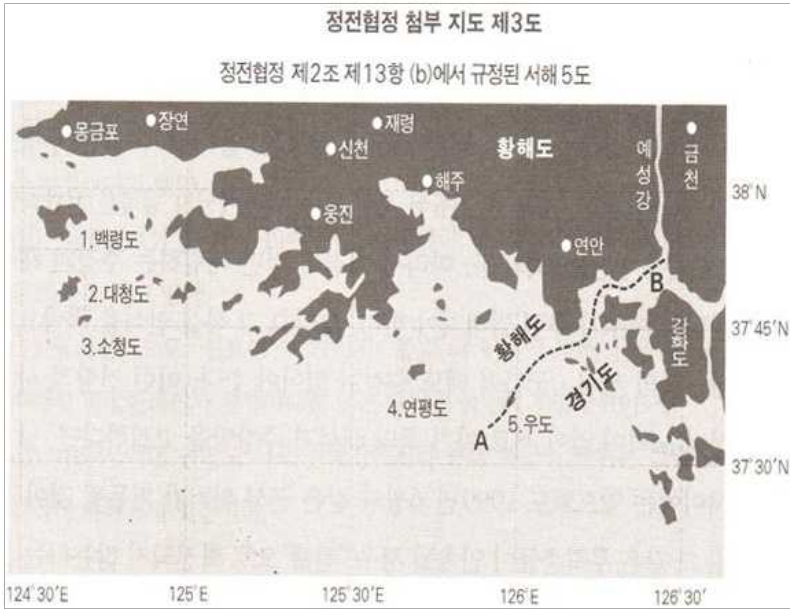
### 휴전협정

- 13항(b)** : ① 휴전협정 발효 후 10일 이내에 쌍방이 상대방의 후방 연해도 서 및 해면으로부터 병력, 장비, 물자를 철수한다, 이를 이행치 않을 때 는 상대방은 그 영역에 대한 치안유지에 필요한 조치를 취할 권리를 보 유한다.
- ② ‘연해도서’의 정의는 휴전협정의 발효 시에 어느 쪽이 점령하고 있었느 나와는 관계없이 (전쟁발생 전 날인) 1950년 6월 24일에 각기 통제하고 있던 섬들을 말한다. 다만 황해도와 경기도의 도 경계선의 서·북쪽에 있는 모든 섬들 중에서 백령도·대청도·소청도·연평도·우도의 다 섯 섬은 유엔군 총사령관의 군사통제 하에 남겨둔다.
- ③ 그 해역에서 그 밖의 모든 섬들은 조선인민군과 중국인민지원군 총사 령관의 군사통제 하에 둔다.
- ④ 서해안에서 위에서 말한 분계선 남쪽에 있는 섬들은 유엔군 총사령관 의 군사통제 하에 둔다.

**15항** : 본 휴전협정은 적대중의 일체 해상 군사력에 적용되며 이러한 해상 군사력은 비무장지대와 상대방의 군사 통제 하에 있는 한국 육지에 인접한 해면을 존중하며 한국에 대하여 어떠한 종류의 봉쇄도 하지 못한다.

그리고 서해 5도에 대해서는 별도 규정으로 특수한 성격적 제한을 가 했다. 지도상의 확정 작업 과정에서 주(註)의 형식으로 별도의 단서를 달 아 이들 섬을 연결하는 선이 해상봉쇄나 해상분계선으로 연결되는 것을 명확히 차단하려고 하였던 것이다. 휴전협정 별첨지도 초안은 공산측이 마련하여 유엔군측에 제시한 것으로, 양측은 이것을 그대로 합의했다.

【지도 1】 휴전협정 별첨지도 제3도. “한국 서부 연해도(淵海島)들의 통제”<sup>6)</sup>



황해도와 경기도의 도계선(선 A-B)의 서·북쪽에 있는 모든 섬은 조선 인민군과 중국인민지원군 총사령관의 군사통제 하에 둔다. 단 다음 5개 섬은 제외한다.

1. 백령도 북위 37°58′ 동경 124°40′
2. 대청도 북위 37°50′ 동경 124°42′
3. 소청도 북위 37°46′ 동경 124°46′
4. 연평도 북위 37°38′ 동경 125°40′
5. 우도 북위 37°36′ 동경 125°58′

6) 리영희, 앞의 책, 92쪽; 정전협정시 작성된 지도 사본은, 이문항 지음, 2001, 『JSA-관문점(1953-1994)』, 소화, 365쪽에 부록으로 수록되어 있다.

## 한국전쟁 휴전회담시 해상분계선 협상과 서해 북방한계선(NLL)

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 연안섬들의 통제를 표시하는 것이다. 이 선은 아무 다른 의미가 없으며 또한 이에 다른 의미를 첨부하지도 못한다.”

주(註) (2) : “각 도서군들을 둘러싼 장방형의 구획의 목적은 다만 유엔군 총사령관의 군사통제하에 남겨두는 각 도서군들을 표시하는 것이다. 이러한 장방형의 구획은 아무런 다른 의미가 없으며, 또한 이에 다른 의미를 첨부하지도 못한다.”<sup>7)</sup>

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.

## II. 휴전회담시 해상분계선 협상의 쟁점 : 도서문제와 영해

휴전회담에서 해상분계선 문제가 처음 제기된 것은 지상의 군사분계선 협정이 체결된 다음날이었다. 1951년 11월 27일, 30일 기한부로 잠정 군사분계선 협정이 체결되자 다음날부터 쌍방 대표는 제3의제인 휴전감시방법과 기구 협상을 시작했다. 주요 협상 내용은 휴전 조항의 실시 기

---

7) 휴전협정문 작성을 위한 제6차 참모장교회의기록, 1953. 6. 14(국사편찬위원회, 1994, 『남북한관계사료집』 8권, 146쪽).

구의 구성·권한·직무 등에 관한 것이었다. 1951년 11월 28일 본회담에서 공산측은 제3의제에 대한 5가지 원칙을 제안하였는데, 그 중에 ‘5일 이내에 상대방의 후방과 연안도서 및 해상에서 철수한다’는 조항이 포함되어 있었다.<sup>8)</sup> 공산 측은 이 조항에 대한 부가설명을 하면서, ‘해상분계선’의 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 무장세력이 반드시 철수해야 한다는 것이었다.

이 날 유엔군 측 역시 자신들이 준비한 7개 원칙을 제시하였는데, 5항에서 “쌍방의 육·해·공군의 정규·비정규군을 막론하고 상대방의 통제지역으로부터 철수한다.”고만 되어있을 뿐, 해상분계선에 대해서는 전혀 언급하지 않았다.<sup>9)</sup> 이때 유엔군 측은 군사력 증강금지와 감시권한 문제를 핵심적인 것으로 강조했고, 공산 측은 이를 외국군 철수문제와 결부시켜 논리를 전개했다. 유엔군 측은 군사시설의 증강 반대를 이유로 비행장 건설과 복구를 반대하였으므로, 이 문제가 제3의제 협상과정에서 최대의 쟁점이 되었다. 해상분계선 문제는 핵심쟁점은 아니었지만, 양측 입장은 분명한 차이가 있었다.

양측은 1951년 12월 4일 제3의제 분과위원회를 구성하여 이 문제를

---

8) 제29차 휴전회담본회의 기록, 1951. 11. 28(국사편찬위원회, 1994, 『남북한관계사료집』 2권, 26-50쪽). 공산군 측 5개 제안은 ① 휴전 조인 후 전투 중지, ② 3일 이내 비무장지대에서 철수, ③ 5일 이내에 상대방의 후방과 연안도서 및 해상에서 철수, ④ 비무장지대 준수, ⑤ 쌍방 동수로 군사정전위원회 구성 및 이들이 휴전 감시 및 협정 이행을 책임진다는 것이었다.

9) 유엔군 측 제안 7개항은 ① 휴전 조인 후 24시간 내 전투 중지, ② 양측 동수로 공동감시기구 설치, ③ 쌍방의 병력, 보급, 장비 및 시설 증강 금지, ④ 군정위에 책임지는 공동감시소조의 자유로운 감시, ⑤ 쌍방 군대의 상대방이 통제하는 영토로부터 철수, ⑥ 비무장지대 준수, ⑦ 비무장지대 중 자신들의 부분을 휴전협정 조항에 맞게 관리한다는 것이었다.

## 한국전쟁 휴전회담시 해상분계선 협상과 서해 북방한계선(NLL)

다루기 시작했으며, 회담은 1952년 4월 19일까지 71차례나 이어졌다. 12월 4일 첫 제3의제 분과위원회 회의에서 공산 측은 이전의 제안에 추가하여 9개항목을 제안했고, 12월 5일 유엔군 측은 이전의 제안을 묶어 8개 항목의 대안을 제시했다. 협상 과정에서 해상분계선 문제는 ‘영해’와 ‘연안도서’ 문제로 압축되었다.

양측 대립의 핵심은 유엔군 측이 유엔군이 점령하고 있는 북한의 후방지역에서 연안 부근의 특정한 도서를 확보하기 위하여 철수 원칙에 어떤 예외를 두고자 하였기 때문이었다. 공산 측은 이러한 유엔군 측 주장이 갖는 의미를 명확히 인식하고 있었으며, 그에 대해 최초의 기본원칙을 고수하면서 강경한 태도를 보였다.<sup>10)</sup>

결국 미국은 12월 12일 제시한 포괄적 수정안에서 공산 측이 주장한 군사분계선 연장선 북쪽 도서에서 철군하는 문제에 원칙적으로 동의했다.<sup>11)</sup> 공산 측이 이 문제에 대해 집요하게 요구한 결과이기도 했지만, 유엔군 측이 더 중요하다고 생각했던 문제인 병력 보충과 교대문제를 관철시키기 위한 협상용이었다. 원칙적으로는 공산 측이 주장한 해상분계선의 개념을 수용한 것이었지만, 영해의 범위에 대한 이견은 여전히 남겨놓았다.

12월 20일 유엔군 측은 이제까지 논의된 제3 의제의 문제점을 정리하

---

10) 중국 측은 유엔군이 휴전 후 북한과 중국 측 후방 연해 해역 및 도서 지역에 그들의 해군 함정 및 기타 부대를 남기려 기도하고 있다고 판단하였으며, 마오쩌둥은 11월 28일부터 12월 2일까지 여러 차례 리커닝에게 전문을 보낸, 강력하게 반박하고 상대방 연해 도서와 해역에서 철수해야 한다고 강조했다(중국군사과학원 군사역사연구소 저·국방부군사편찬연구소 역, 2005, 『중국군의 한국전쟁사』 3권, 국방부군사편찬연구소, 271쪽).

11) 미 합동참모본부는 이때까지 남아있던 4가지 쟁점, 즉 병력 교체수, 비행장 건설, 도서문제, 중립감시반 구성문제에 대해 최종입장을 정리하고, 대통령의 승인을 받아 유엔군사령관 릿지웨이에게 이를 지시했다(국방부전사편찬위원회 역, 1991, 『미국합동참모본부사:한국전쟁(하)』, 99쪽).

고 회의진행을 돕기 위해 참모장교회의를 구성하자고 제의했고, 공산 측이 이에 동의함으로써, 제3 의제의 문안을 실무적으로 조정하기 위한 참모장교회의가 1951년 12월 20일부터 1952년 4월 7일까지 열렸다. 유엔군 측의 초안에서는 서해 5개 섬에 대한 유엔군 측의 통제를 명확히 규정하였지만, 연안해역의 범위를 어디까지로 할 것인가의 문제는 여전히 남아 있었으며, 해상분계선 개념도 명확하지 않다. 따라서 1952년 1월 말부터는 해상분계선 문제가 아니라 육지로부터 어느 거리까지를 관할 수역으로 할 것인가, 즉 영해 문제가 논란의 핵심이 되었다.

그런데 이때 유엔군 측은 군사분계선 연장선 북쪽이면서 전쟁 발발 이전에 통제권을 갖고 있던 도서들을 해당지역에 귀속시킨다는 개념을 새롭게 내놓았다. 1952년 1월 27일 유엔군 측은 미리 마련한 휴전협정문 초안에서 처음으로 38도선 이남에 있는 서해 5도를 유엔군사령관이 계속 지배하는 방안을 해법으로 제시했다. 이 초안은 그때까지 해결되지 않은 제4의제(포로송환)와 제5의제(고위급 정치회담)를 제외하고, 그동안 쌍방의 합의사항과 유엔군 측의 주장을 총정리한 전문과 3개조 54개항으로 구성되어 있었다. 그 가운데 해상 관련 조항은 다음과 같다.<sup>12)</sup>

- 한강 하구를 쌍방 선박에 대하여 개방한다.
- 휴전협정 발효 후 5일 이내에 상대방의 후방지역, 연안해역 그리고 연안도서로부터 모든 군대 및 장비를 철수한다.
- 유엔군사령관은 백령도, 대청도, 소청도, 연평도와 우도를 계속 지배한다.

이때부터 회담의 쟁점은 사실상 군사분계선 연장선 이북과 38이남 수

---

12) 제3의제 참모장교회의록, 1952. 11. 27(국사편찬위원회, 1994, 『남북한관계사료집』 6권, 84~104쪽).

## 한국전쟁 휴전회담시 해상분계선 협상과 서해 북방한계선(NLL)

역의 도서 문제로 초점이 이동했다. 서해 5도는 이 수역에 속해 있는 유엔군 측이 통제하고 있던 섬들 중 일부였다.

1952년 2월 3일 공산 측은 도서문제에 대해 양보하기로 결정했다. 원래부터 상대방 통제 하에 있던 도서와 기타 다른 도서는 별도의 규정을 두어 처리한다는 방침을 세운 후였다.<sup>13)</sup> 이와 관련한 공산 측 입장은, “각 측에서 감독하는 모든 무장력은 휴전협정 서명과 효력 발생 후 5일 안에 상대방 후방과 연해 도서 및 수역에서 철수한다. 단 원래부터 상대방 통제 하에 있던 도서와 기타 다른 도서는 별도로 협정을 맺는다.”는 것이었다. 양측은 쌍방이 당시 미국의 통제 하에 있던 서해 5개 섬을 휴전 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 대해 별도 규정으로 특수한 성격적 제한을 가하고자 했다. 유엔군 측이 제시한 관련조항(13항 b)의 초안 및 지도를<sup>14)</sup> 검토한 공산군 측은 13항 (b)의 규정을 명확히 하는 한편 첨부지도와 함께 ‘한국 서부 연해도서의 통제’라는 제목의 별도 규정 초안을 제시했다.<sup>15)</sup> 공산군 측의 이 별도규정 초안은 휴전협정문 작성을 위한 참모장교회의에서 그대로 합의되었고, 휴전협정문에 첨부되었다.

이러한 논의 과정을 따라가 보면, 양측은 지상 군사분계선을 연장한 선을 해상분계선으로 암묵적으로 받아들인 것으로 볼 수 있다. 그 근거로 첫째, 양측 논의 과정에서 지상분계선 연장선은 또 하나의 가상선인 38도

13) 「모택동이 스탈린에게 보낸 전문」 1952. 1. 31(심지화 편, 2003, 『조선전쟁 : 我國 檔案館의解密文件』(하), 중앙연구원 근대사연구소 사료총간(48); 대만)

14) 제3의제 참모장교회의록(26차 회의), 1952. 2. 22(『남북한관계사료집』 6권, 404 ~ 405쪽).

15) 제3의제 참모장교회의록(35차 회의), 1952. 3. 2, “Control of Caastal Islands on the West Coast of Korea”(위의 책, 476-478쪽).

선과 함께 도서관할권을 결정하는 기준이었다는 점, 둘째, 동해와 비교해 볼 때 동해상에는 군사분계선 연장선에 해당하는 유엔 군사분계선 동해 접점의 위도 평행선이 쌍방에 의해 묵시적으로 설정되고 지금까지 인정되고 있다는 점 등을 들 수 있다. 서해5도 예외규정은 지상군사분계선 연장선을 토대로 38도선을 명시하지는 않으면서도 잠정적 선(가상선)으로 설정한 후, ‘연해도서의 정의’를 협정문에 삽입함으로써 예외적으로 처리한 것으로 볼 수 있다. 동해와 달리 서해상에서는 38도선이라는 잠정적 선을 고려하여 서해 5도의 예외규정을 둬으로써 지상분계선과의 불일치가 생겨나고, 그것이 문제의 근원이 되었던 것이다.

서해 5도 예외규정을 담고 있는 휴전협정 13항(b) 2조는 “‘연해도서’의 정의는 휴전협정의 발효 시에 어느 쪽이 점령하고 있었느냐와는 관계 없이 (전쟁발생 전날인) 1950년 6월 24일에 각기 통제하고 있던 섬들을 말한다. 다만 황해도와 경기도의 도 경계선의 서·북쪽에 있는 모든 섬들 중에서 백령도·대청도·소청도·연평도·우도의 다섯 섬은 유엔군 총사령관의 군사통제 하에 남겨둔다.”고 규정하고 있다. 이 조항 어디에도 ‘38도선’이라는 분명한 언급이 없지만, ‘전쟁발생 전날인 1950년 6월 24일에 각기 통제하고 있던 섬들’이라는 것은, 전쟁 발발 전의 남북 분할선인 38도선인 것이다. 이것은 사실상 지상의 군사분계선 협상에서 쟁점이 되었던 ‘38도선’을 해상분계선에 끌어들이는 것으로, 서해 5도는 38도선 이남이며 지상 군사분계선 연장선 이북에 위치한 섬들이다.

지상 군사분계선 협상에서 공산군 측은 38도선을 주장하였던 반면, 유엔군 측은 실질적 대치선(현 전선)을 고집하면서 38도선은 더 이상 아무런 의미가 없다고 강력하게 주장했다. 그런데 서해 5개 도서를 비롯한 38이남의 도서들은, 전쟁 전부터 계속 유엔군 측의 통제 하에 있었고 전 시에도 유엔군 측이 장악하고 있었다. 결국 해상에서 공산 측의 주장에 따라 원칙적으로 지상 분계선의 연장선을 해상분계선으로 받아들여,

## 한국전쟁 휴전회담시 해상분계선 협상과 서해 북방한계선(NLL)

38도선을 잠정적 선(가상선)으로 임의로 설정하여 그 아래 수역에서 서해 5도를 제외한 다른 섬들에 대한 통제권을 양보한 셈이었다. 공산군 측 역시 유엔군 측이 원칙을 받아들인 이상, 힘으로 통제할 수 없다면 어느 정도의 양보는 불가피하다는 판단이었을 것이다.

협상에서 유엔군 측은 이것이 유엔군 측의 양보라고 거듭 주장했고, 이는 사실에 부합되는 것이었다. 지상에는 명확한 군사적 대치선인 접촉선이 있지만, 전시 내내 한반도 주변 해역과 섬들은 거의 대부분 유엔군이 장악하고 있었다. 그 때문에 유엔군 측은 연안도서를 ‘영해’ 내의 도서로 한정하고자 했지만, 공산군 측은 ‘영해’ 문제는 순전히 군사적 휴전을 다루는 휴전회담에서 다룰 문제가 아니라며 논의 자체를 거부했다.

지상의 군사분계선 협상 과정에서도 이러한 불일치로 팽팽한 쟁점이 되었던 것이 바로 ‘개성지역’이었다. 38도선 이남이면서 당시 군사적으로는 공산군 측이 통제하고 있던 개성지역을 확보하기 위하여 유엔군 측은 다양한 방법을 모색하였지만, 결국 개성지역 확보에 실패했다. 일명 ‘지역홍정’이라고 하는 개성지역을 둘러싼 논쟁들이 그것이다.<sup>16)</sup> 그러나 전장에서 얻지 못한 것을 협상에서 얻으려는 것은 무모한 시도로 끝나고, 양측의 대치선이었던 ‘현전선’을 군사분계선으로 확정하면서 개성지역은 공산 측의 수중에 남았다. 그러나 해상에서는 경우가 달랐다. 비록 유엔군 측이 다른 쟁점들을 합의하기 위해 공산 측의 해상분계선 개념에 동의하였지만, 서해 5개 섬을 예외 규정을 두어 계속 통제하고자 협상했고, 힘으로 유엔군 측을 지상군사분계선 연장선 아래로 밀어낼 수 없었던 공산군 측 입장에서는 수용할 수밖에 없었던 것이다.

군사분계선 협상과정에서 일련의 ‘개성사건’과 ‘지역홍정’이 벌어지

16) 군사분계선 협상과 개성지역을 둘러싼 대립은, 김보영, 2008, 「한국전쟁 휴전회담 초기 ‘개성사건’과 군사분계선 협상」 『軍史』 제67호, 국방부군사편찬연구소 참조.

자, 공산 측은 개성방어를 강화하는 한편, 미국이 회담에서 서해안 도서(유엔군 통제 도서)들과 개성을 맞바꾸자는 구실을 없애고 유엔군 측의 서해안 연안도서지역 정보기지를 없애기 위한 도서상륙작전을 진행했다.<sup>17)</sup> 당시 압록강 하구에서 청천강 하구에 이르는 연해의 일부 섬은 ‘백마부대’나 ‘평북연대’라 부르는 무장특수공작원들의 은신처였다. 1951년 11월 한달 동안 공군 지원 하에 중국군 50군단이 단도, 대화도, 소화도, 애도, 탄도, 대소가차도, 우리도, 운무도 등 14개 섬을 공격하여 점령했고, 북한군 해안방어부대도 대동강 하구의 피도, 청양도 및 옹진반도 부근의 용호도, 창린도, 순위도, 저도, 육도 등 섬을 공격, 점령했다. 그러나 해군력이 거의 전무한 상황에서 육군과 공군의 합동작전이었다. 육지에 근접한 섬의 경우는 탈환이 가능했지만, 해군력이 뒷받침되지 않는 공산군 측 전력으로 유엔군과 한국군을 도서에서 전부 몰아내는 것은 사실상 불가능했다.

해상분계선 개념은 지상의 군사분계선 개념에 기초하여 설정되었으므로, 만약 지상의 군사분계선을 ‘38도선’으로 하는 데 양측이 합의했다면, 개성문제나 서해 5도 예외 규정은 발생하지 않았을 것이다. 결국 지상의 군사분계선 설정과정에서와 같은 논란을 거친 후, 최종 합의는 양측 군사력에 의해 결정된 것이다. 다른 한편으로는 유엔군이 비록 전시에 제해권을 장악하고 있더라도 해상분계선 이북 지역에 있는 서해의 모든 섬을 전후에도 계속 통제하기는 현실적으로 어려운 상황에서 서해 5개 도서를 제외한 나머지 도서들에 대한 관할권을 공산 측에 넘겨주었다고 볼 수 있다.

또 하나의 쟁점은 영해 문제였다. 1952년 1월 27일 유엔군 측은 영해를 3해리로 규정한 협상안을 제시했다. 그러나 공산 측은 3해리로 할 경

17) 중국군사과학원 군사역사연구부 저·국방부군사편찬연구소 역, 2005, 『중국군의 한국전쟁사』 3권, 국방부군사편찬연구소, 212-215쪽.

## 한국전쟁 휴전회담시 해상분계선 협상과 서해 북방한계선(NLL)

우 교전 쌍방간의 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 행동 범위를 명확히 하자는 것이라는 주장으로 대응했다. 그러나 이때 유엔군 측은 특정한 서해 도서를 확보하려는 의도를 갖고 있었다. 공산 측은 이후 영해 논의 자체를 피했다. 영해 문제는 군사적 문제만을 다루는 휴전협상에서 다룰 사안이 아니며, 이후 고위급 정치회담에서 다루게 될 것이라는 입장이었다.

결국 릿지웨이는 영해를 간조시 해안에서 12마일로 정하는 것은 후일 있을 수 있는 국제문제와 관계되는 선례가 될 수 있지만, 이것이 휴전협정에만 적용된다고 명시한다면 그러한 관련성이 제한될 수 있을 것으로 판단했고, 휴전협상에서 12마일에 동의하도록 인가해 줄 것을 합참에 요구했다.<sup>18)</sup> 미 합참은 3마일로 제한하도록 노력하되 실패한다면 영해의 정의를 협정문에서 생략하라고 지시했다. 그러나 이때 합참은 최종 입장으로서 릿지웨이에게 휴전협정에만 적용된다는 전제 하에 영해를 12마일로 주장하는 공산 측 주장에 동의할 수도 있다고 재량권을 주었다.<sup>19)</sup> 그러나 이후 협상과정에서 영해 개념은 삭제되고 연안도서의 정의로 대치되었고, 연안도서는 “휴전협정의 발효 시에 어느 쪽이 점령하고 있었느냐와는 관계없이 (전쟁발생 전 날인) 1950년 6월 24일에 각기 통제하고 있던 섬들”로 규정되었다.

이러한 일련의 협상과정을 볼 때, 해상분계선을 명확히 설정하는데

18) 유엔군사령관 릿지웨이가 합동참모본부에 보낸 전문, 1952. 2. 3(국방부전사편찬위원회 역, 1991, 앞의 책, 530쪽).

19) 합동참모본부에서 유엔군사령관 릿지웨이에게 보낸 전문, 1952. 2. 5(위의 책, 530쪽).

소극적이었던 것은 유엔군 측이었다. 휴전회담 시기와 1953년 정전 당시 한반도의 주변해역에 대한 제해권이 전적으로 유엔군 측에 있었으므로 굳이 해상에 군사분계선을 설정할 필요를 느끼지 않았기 때문이었을 것이다. 결국 공산 측은 황해도와 경기도의 도계선을 해상분계선으로 개념 규정했지만, 협상과정에서 영해나 해상분계선을 명시하지 않고 양측의 합의를 담아내는 문구로 조정된 것이 최종 협정문의 형태로 남은 것이다. 이렇게 합의된 해상분계선이 없다는 것, 즉 휴전협정문에 해상분계선이 명시되지 않았다는 사실 역시 양측의 물리력이 반영된 결과물이었다고 보아야 할 것이다.

### Ⅲ. 클라크라인과 이승만라인, 그리고 서해 북방한계선(NLL)

NLL은 전쟁 시기 유엔군 총사령관이었던 마크 클라크가 설정한 ‘해상봉쇄선’인 클라크 라인에 준하여, 한국 해군 행동의 북방한계를 제한하기 위하여 설정된 선으로 알려져 있다. 전후 휴전협정 합의 규정에 따라 클라크 유엔군 총사령관은 협정 발효 1개월 뒤인 1953년 8월 27일 ‘클라크 라인’을 철폐하였지만, 전후 남한 해군 행동을 규제할 필요성에서 이 선을 한국 해군의 북방한계선으로 제시했고, 이것이 한국정부와 해군에 의해 ‘북방한계선’이라는 이름으로 통용되었다는 것이다.<sup>20)</sup> 어로저지

20) 리영희, 1999, 「‘북방한계선’은 합법적 군사분계선인가?」 『반세기의 신화』, 삼인 ; 반면 김영구는 리영희를 ‘친북학자’로 규정하고, 클라크 라인을 북방한계선의 법적 존재 근거로 전제하는 것은 사실을 분석적으로 파악하지 못한 착오라고 주장했다. 클라크 라인은 북방한계선(NLL)을 위한 법적 존재 근거가 아니며 또 그렇게 주장된 적도 없다는 것이다(2007, 「북방한계선 (NLL)의 법적 성격과 평

한국전쟁 휴전회담시 해상분계선 협상과 서해 북방한계선(NLL)

선(적색선)은 북방한계선 4.5마일(7.2km) 남쪽에 위치하며, 어로저지선 1.5 ~ 2마일(2.7~3.6km) 밑에 연평어장 등 어장 주변에 설정한 조업구역경계선인 어업통제선, 어업통제선 바로 밑에 어업한계선이 있다.<sup>21)</sup> 남쪽이 선포한 이러한 선들은 모두 서해 5도를 연결한 서해 북방한계선, 즉 NLL에 준해서 설정되어 있다.

클라크 라인은 1952년 4월 28일부터 1953년 9월 10일까지 미군 총사령관 겸 유엔군 총사령관의 직위에 있었던 클라크(Mark W. Clark) 미 육군대장이 ‘해상봉쇄선’으로 설정한 것이었다. 미국은 중국과 북한에 대한 외부로부터의 압력을 강화할 필요에서, 외부(외국) 무기·물자의 보급·지원·교역을 전면 차단함으로써 적으로 하여금 미국의 정전 조건을 최단 시일 내에 수락하도록 압력을 가하는 수단으로서 중국과 북한에 대한 해안봉쇄(Embargo 또는 Blockade)를 실시하고 유엔총회에 그 승인을 요청했다. 유엔총회에서 이 해안봉쇄안은 채택되지 않았지만, 클라크 유엔군 총사령관은 유엔에 요청하기 일주일 전인 1952년 9월 27일부터 실제적인 봉쇄조치를 취했으며, 이것이 클라크 라인이었다.

이후 미군 해군의 실력 행사로 북한 해안에 대한 봉쇄상태가 지속되었다. 이것은 3~12해리의 통상적 영해의 범위를 훨씬 초과하는 것이었지만, 전쟁수행 중 군사령관이 군사작전의 한 수단으로서 단행한 해상봉쇄 조치로 볼 수 있다.<sup>22)</sup> 클라크 유엔군사령관은 그의 회고록에서, 이 해상

---

화 정착 방안」『독도, NLL문제의 실증적 정책분석』, 다솜출판사, 230쪽).

21) 북한은 1957년 11월 휴전 이후 처음으로 자신들의 12해리 주장을 관철시키기 위해 서해에서 남한 어선 56척을 나포했다. 남한 당국은 어선 납북을 막기 위해 1958년 북방한계선 밑에 어업통제선과 어로한계선을 설정했다. 하지만 거리측정 장비가 허술한 남한의 소형 어선이 어업통제선을 자주 넘자 남쪽 당국은 다시 ‘마지막 저지선’ 개념으로 어로저지선을 설정했다. 어로저지선은 남한 어선들이 넘어서는 안 될 선이기 때문에 적색선이라고도 불린다.

22) 서주석·임규정, 앞의 논문, 52쪽. 이 논문에서는 리영희가 클라크 라인을 유엔으로부터 추진받지 못하였으므로 ‘불법적’ 해상 봉쇄선이라고 한 것은, 이 조치가

경계선이 한국 정부와의 협의 하에 선포되었으며, “이것을 선언한 근본 목적은 한국 해안선과 해상교통노선을 안전하게 보호하여 적의 침자와 군수품이 한국 해안에 접근하지 못하게 함으로서 전쟁 수행을 원활히 하도록 한다는 순전히 전시 조치였다.”고 주장했다.<sup>23)</sup>

클라크 라인이 일방적으로 집행되기 시작한 지 10개월 후에 휴전협정이 체결되었고, 휴전협정 ‘제2조 15항’에서는 “본 휴전협정은 적대중의 일체의 해상 군사력에 적용되며, 이러한 해상 군사력은 비무장지대(육지)와 상대방의 군사통제하에 있는 조선의 육지에 인접한 해면을 존중하여, 조선에 대하여 어떠한 종류의 봉쇄도 하지 못한다.”고 양측이 합의했다. 이 합의의 규정에 따라 클라크 유엔군 총사령관은 정확히 협정 발효 1개월 뒤인 1953년 8월 27일, 11개월 전에 설치를 발표했던 ‘클라크 라인’의 철폐를 발표했다. 이것으로 북한 ‘해상봉쇄선’으로서의 이른바 ‘클라크 라인’은 소멸되었다.

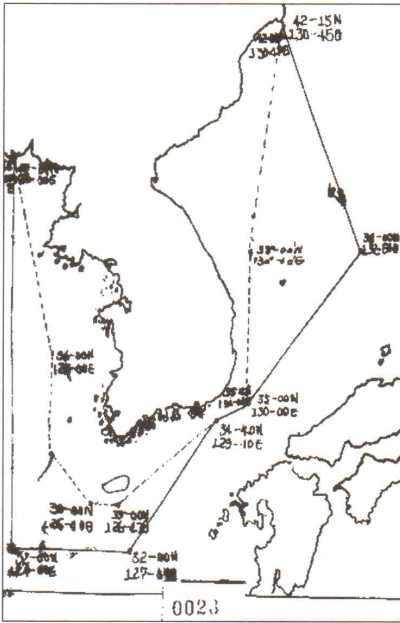
한편 이승만 대통령이 한반도 주변 해역(동·남·서해)에 전쟁 중인 1952년 1월 18일에 선포한 소위 ‘이승만 라인’ 또는 ‘평화선(Peace Line)’의 서해 부분은, 연평도-대청도-소청도의 연결선 밖으로 올라가 한·만 국경의 압록강 하구 서단과 접하는 직선으로 북한의 서해안을 포위했다. 이승만 라인은 최장 60마일까지 뻗어있는 한국의 영해 내에서는 일본은 물론 외국의 어떤 어선도 일체 어로 작업을 할 수 없다고 선언한 것이었는데, 사실상 한일 간의 어업분쟁이 핵심적 사안이었다. 이승만 라인은 클라크 라인을 감싸 안고 그 외곽에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

---

갖는 전쟁 행위로서의 군사적 성격을 도외시한 주장이라고 반박했다.

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

【지도 2】 유엔군사령부의 해상방위봉쇄선 설정 및 폐지(1952~53)



점선: 클라크라인, 실선: 평화선  
자료 3-6 「유엔군사령부의 해상방위 봉쇄선 설정 및 폐지 1952-53」, 외교사료관.

과 동해 군사분계선 연장선, 그 이남의 완충 구역을 설정한 것으로 알려져 있다.<sup>26)</sup> 그러나 NLL 설정과 관련하여 유엔군의 명확하고 공식적인 입

그것을 철폐시켰다.<sup>24)</sup> 이후에도 이승만 대통령이 휴전협정을 무시하거나 정전체제를 위협하는 발언을 계속하자, 미국은 서해에서의 남한 해군의 행동을 규제할 필요성에서 이전의 대북한 ‘해상봉쇄선’인 ‘클라크 라인’에 준하여 한국 해군 행동의 북방한계를 제한했고,<sup>25)</sup> 이 선이 그 후 한국정부와 해군에 의해서 이른바 ‘서해북방한계선(NLL)’이라는 이름으로 통용되기 시작했다.

NLL은 남측의 초계 활동의 한계를 정하기 위해 그은 선으로, 1953년 8월 30일 유엔군사령관이 해·공군의 초계 활동을 한정하기 위해 서해 북방한계선

24) 미 국무성이 나서 클라크 라인을 철폐하도록 주동했고, 이 훈령은 주일 미국대사관을 통해 클라크 유엔군사령관에게 전달되었다고 한다(위의 책, 260쪽).

25) 리영희, 「북방한계선은 합법적 군사분계선인가?」, 앞의 책, 46-52쪽.

26) 서주석·임규정, 1999, 「북방한계선의 역사적 고찰과 현실적 과제」 『현대이념연구』 제14집, 49쪽; 그러나 이문항은 휴전협정 직후인 1953년 8월 30일이 아니라 1958년에 이르러 내부 작전통제선으로 NLL을 설정한 것이라고 보았다(이문항, 2001, 『JSA-판문점(1953~1994)』, 소화, 91쪽).

장을 담은 근거자료는 아직까지 확인되지 않았다는 점에서, 이에 대해서도 추후 자료발굴과 연구가 필요하다. 서해의 북방한계선은 대체로 서해 5도와 북한 측 육지의 중간선에 해당하는 11개의 좌표를 설정해 이를 잇는 선으로 그어졌고 그 남쪽으로 평균 약 12km 폭의 해역은 남북한 ‘군사완충지대’로 설정하였으며, 동해의 군사분계선은 육상의 군사분계선이 끝나는 해안선상의 지점에서 수평 연장한 선으로 그어졌다. 이같은 북방한계선은 남 측 함정 및 항공기의 북상 항행을 방지하기 위한 것이었다. 휴전에도 불구하고 당시 이승만 정부가 대북 전쟁재개를 주장하던 상황을 고려한 것이다.<sup>27)</sup> 그런데 현실적으로는 한국군의 ‘북방한계선’이 아니라 북한군의 ‘남방한계선’이자 남북 간의 ‘해상군사분계선’으로 인식되어 온 것이다.

#### IV. 휴전 이후 NLL을 둘러싼 대립과 충돌

현재 남한은 NLL을 북한 함정 또는 어선이 넘어올 수 없는 ‘군사분계선’이라고 주장하고 있다. 우리 정부의 공식 입장은 북한이 그동안 ‘묵시적’으로 북방한계선을 인정해 왔으며, 1992년 체결된 ‘남북기본합의서’에서도 이를 인정했다고 주장한다. 따라서 북방한계선은 휴전 이후 현재까지 사실상 남북 간 서해 해상분계선의 효력과 기능을 하고 있으며, 국제법적으로도 ‘실효성’과 ‘응고’의 원칙에 의해서 수용되고 있다고 주장했다. 이러한 입장에서 북방한계선과 완충지대를 넘는 행위는 불법적 침범 행위이며, 1999년과 2002년의 서해교전에서 한국 해군의 행위는 정당방

---

27) 서주석·임규정, 위의 논문, 53쪽.

## 한국전쟁 휴전회담시 해상분계선 협상과 서해 북방한계선(NLL)

위이며 합법적 자위권의 발동이라는 것이다.

한편 이러한 남한 측의 일방적인 주장의 배경에는 한국 측의 휴전반대 입장과 전후에도 이어지는 대북관이 밑바탕에 깔려있다고 볼 수 있다. 한국전쟁에서 한국은 휴전협상에 반대했다. 더 나아가 일방적으로 협상을 진행하는 미국에 반대했다. 휴전회담이 시작된 1951년 6월 이래 1953년 7월 휴전협정 체결까지 이어진 한국 측의 휴전반대시위와 반공포로석방, 전후 북진통일 주장 등은 호전적인 대북정책의 기조로 작용했다고 볼 수 있다. 또한 휴전회담과 휴전협정문 작성과정에서 배제된 한국 측의 입장도 이 문제와 연결지어 생각해 볼 수 있다 실질적 협상 주체가 아니었던 한국이 이후 정전체제에서 휴전협정의 성실한 이행주체가 되기에는 애매한 점이 있었다.

현재 북한은 남한이 주장한 NLL을 해상분계선으로 인정하지 않고 있다. 휴전 무렵 북한의 해군력은 극히 미약했지만, 1960년대 말 북한 해군력이 집중적으로 성장했다. 1973년 북한은 잠수함과 유도탄정, 고속정, 어뢰정 등으로 장비된 강력한 전력을 보유하고, 이 무렵부터 적극적으로 해상분계선 문제를 제기하기 시작했다. 북한이 최초로 NLL을 공식적으로 부정하는 것은, 1973년 12월 1일 군사정전위원회 제346차 본회의에서 서해 5도 주변해역에 대한 관할권을 주장하면서였다. 이 회의에서 북한은, 휴전협정 제2조 13항(b)에 근거하여, “서해 5도 주변 해역을 포괄한 모든 해역은 북한 측 연해이며, 북한 측 연해에 속한 서해 5도를 왕래할 경우 북한 측에 출입신청을 하고 사전승인을 받아야 하며, 이상의 요구에 불응 시에는 해당조치를 강구할 것”이라고 주장했다. 북한은 1955년 3월 5일 내각결정을 통해 영해의 범위를 12해리로 채택하였는데,<sup>28)</sup> 1973년 서해

28) 남한은 1977년에 12해리로 규정한 영해법을 발표했고, 서해의 경우 남한의 영해는 소령도까지 포함된다. 1994년 발효된 유엔해양법협약에서는 영해를 저조선(低潮線) 또는 직선기선으로 설정되는 영해기선으로부터 12해리 이내로 규정했다.

5도 인접수역이 북한의 영해라는 주장은 이 내각결정을 근거로 한 것이었다.

이에 대해 군사정전위원회 유엔군 측 수석대표 토머스 그리어(Thomas U. Greer) 소장은 서해 5도 일대 해역이 북한의 영해라는 것은 휴전협정을 비롯해 어떠한 규정에도 없다고 반박했다. 또한 1973년 11월 19일부터 12월 1일까지 북한 함정이 6차례나 백령도에서 연평도에 이르는 서해상의 한국의 ‘영해’를 침범했으며 이는 휴전협정을 위반한 중대 도발행위라고 항의했다.<sup>29)</sup> 그러나 이때 유엔군 측 대표가 공산군 측에 항의한 것은, ‘NLL 침범’이 아니라 ‘영해 침범’이었다.

1973년에는 북한이 의도적으로 NLL을 침범하는 사례가 부쩍 늘었고, 그 이후에도 NLL을 무력화하려는 시위는 계속되었다. 한국 측은 북한함정들이 이 시기에 의도적으로 서해 5개도서 접속수역을 침범함으로써 NLL 무력화를 시도했다고 인식했다. 해군본부의 『해상대침투작전사 제1집』(1988)에 소개된 이 시기 북한의 주요 침범사례를 정리하면 다음 【표 1】과 같다.<sup>30)</sup>

【표 1】 북한 함정들이 서해 5개도서 접속수역을 침범한 주요사례(1973~1978년)

일시	주요 침범 사례	비고
1973. 10. 23.	북한 경비정이 휴전 후 묵시적으로 지켜오던 한국의 북방한계선 월선하기 시작	월선
1973. 11. 19.	북한 경비정 1척이 04:50시 백령도 동쪽 1,000야드 해상까지 침범했다가 복상함	영해 침범
1973. 11. 28.	북한 경비정 2척이 08:15시 소청도 북쪽 해상 침범 후 복상	해상 침범
1973. 11. 28.	북한 경비정 2척이 백령도 동남쪽 해상 침범 후 복상	해상 침범
1973. 11. 30.	북한 경비정 2척이 소청도 동쪽 해상 침범 후 복상	해상 침범

29) 국방정보본부, 1986, 『군사정전위원회편람』, 570-359-360쪽.

30) 해군본부, 1988, 『해상 대침투 작전사』 제1집, 568-569쪽.

한국전쟁 휴전회담시 해상분계선 협상과 서해 북방한계선(NLL)

일시	주요 침범 사례	비고
1973. 12. 1.	북한포함 2척이 연평도 서남쪽 해상 침범 후 복상	해상 침범
1973. 12. 7.	북한 경비정 1척이 백령도 연안 해상 침범 후 복상	해상 침범
1973. 12. 12.	북한포함 1척이 대청도 동북쪽 해상 침범 후 해군 경비함정과 대치하다가 복상	해상 침범
1973. 12. 14.	북한 경비정이 두 차례에 걸쳐 2척씩 편대로 연평도 수역을 침범하여 배회하다가 복상	영해 침범
1973. 12. 16.	북한의 포함 2척이 연평도 수역 침범 후 복상	영해 침범
1973. 12. 18.	북한 포함 2척이 소청도 북쪽 해상 침범 후 복상/북한 경비정 1척이 소청도 북쪽 해상 침범 후 복상	해상 침범
1974. 1. 5.	북한 경비정 1척이 소청도 북쪽 해상 침범 후 복상 / 북한 경비정 1척이 소청도 동쪽 해상 침범 후 복상	해상 침범
1974. 2. 15.	북한 경비함 2척이 백령도 서북방 약 30마일 공해상에서 조업중이던 어선에 접근하여 포격을 가해 1척을 침몰시키고 1척을 강제로 납북	포격/어선 납북
1975. 2. 26.	소청도 서남방 해상을 넘어온 북한 어선단 격퇴	어선 해상 침범
1975. 2. 27.	북한 고속정 4척이 소청도 서남방 22마일 해상 침범 후 복상	해상 침범
1975. 7. 12.	북한 함정 5척이 서해 북방한계선 남방 4.5마일 해상까지 침범하여 위협 시위하다가 해군 함정이 추격하자 복상함	해상 침범
1976. 9. 2.	북한 함정 2척이 서해 북방한계선 남방 2.5마일 해상까지 침범하여 위협 시위하다가 복상함	해상 침범
1978. 6. 27.	서해 경비 해군함정이 백령도 서방 해상에 출현한 북한 어선을 나포하려고 시도하다가 충돌하여 침몰함	어선 나포/충돌

위 표에서 보이는 주요 침범 사례의 특징은 첫째, 시기적으로 1973년 10월부터 12월 사이에 집중되며, 북한 경비정에 의한 해상 침범 후 별다른 교전 없이 복상하는 형태를 보인다는 점이다. 이는 북한이 서해 5개 도서 접속수역을 침범함으로써 해당 해역이 북한의 영해라는 점을 부각시키려는 일종의 시위로 볼 수 있다. 이러한 일련의 시위 후 북한은 군사정전위원회에서 서해 5개 도서 수역이 북한 영해라고 주장했다. 둘째, 군사

정전위원회에서 영해에 대한 양측의 일방적 주장이 대립하는 가운데, 1974년 이후에는 포격과 어선 나포 등의 군사적 충돌로 비화된다는 점이 다. 경비정보다 규모가 큰 경비함과 고속정 등의 해상 침범이라는 점과 조업 문제로 군사적 충돌이 발생했고 어선 나포 등이 이어졌다는 점을 알 수 있다. 이후 양측은 서해상에서 빈번히 충돌했지만, 현재까지도 일방적 주장으로 맞서고 있다.

1977년 7월 1일 북한은 200해리 ‘경제수역’을 발표한 데 이어 1977년 8월 1일에는 북한군 최고사령부 명의로, “동해는 영해 기산선으로 부터 50해리, 서해는 경제수역으로 설정한다.”고 일방적으로 선포했다. 현재 북한은 1999년 6월 1차 연평해전 뒤인 9월 2일 인민군 총참모부 ‘특별보도’를 통해 선포한 서해 해상군사분계선을 일방적으로 주장하고 있다. 북한이 주장한 해상군사분계선은 황해도와 경기도 경계선~강열반도 등산 곳과 굴업도의 등거리점~옹도와 서격렬비도 등거리점~한반도와 중국 간의 해상경계선을 잇는 선이다. 북한은 이 선이 휴전협정문을 근거로 하여, 육지의 군사분계선을 해상 접점에서 연장한 선을 해상분계선으로 설정한 것이라고 주장하고 있다. 2000년 3월 23일에는 서해5도로의 통항을 두 곳의 좁은 수로를 통해서만 가능하도록 한 ‘서해5도 통항질서’를 공포했다.<sup>31)</sup>

그러나 북한이 비록 휴전협정문을 근거로 한다고 주장하지만, 이 역시 일방적인 주장일 뿐이다. 사실상 휴전협정문은 양측의 합의가 필요했고, 휴전협정문에는 명시된 해상분계선이 없기 때문이다. 비록 협상 과정에서 양측이 지상분계선 연장선을 해상분계선의 근거로 삼아 논의를 진행했지만, 그렇다고 그것을 휴전협정문에 해상분계선이라고 명시하지는 않았다. 이 또한 당시 양측의 군사력과 협상력을 반영한 결과물이라고 보

31) 북한이 주장한 ‘서해 5도 통항질서’ 전문은 제성호, 「북방한계선의 법적 유효성과 한국의 대응방안」, 143쪽 부록 2에 실려 있다.

한국전쟁 휴전회담시 해상분계선 협상과 서해 북방한계선(NLL)

아야 할 것이다. 따라서 휴전협정문에 근거해볼 때, 남 측의 NLL과 마찬가지로 북 측의 군사해상분계선과 ‘서해 5도 통항질서’도 일방적 주장인 것이다.

한편 휴전회담과 휴전협정 체결의 주체였던 유엔사(미국 측)의 입장은 한국 측의 주장과는 차이가 있었다. 유엔사는 1953년 7월 28일 군사정전위원회 제1차 본회의로부터 1991년 2월 13일에 있었던 제459차 본회의까지 서해 해상 침투사건, 도발사건 등을 다루면서 단 한 번도 ‘북방한계선 침범이니 북방한계선 위반’을 거론한 적이 없었다.<sup>32)</sup> 그러나 휴전협정문에 ‘영해’에 대한 명확한 규정이 없기 때문에, 군사적 충돌을 피하려면 명확한 ‘해상분계선’이나 ‘영해’에 대한 양측의 추가 논의와 합의가 필요하다.

## 맺음말

일방적인 주장이나 선언은 충돌을 야기할 뿐이며, 그럴 때 상대방을 굴복시키는 힘은 타협이 아니라 무력이 된다. 그것은 한반도를 전쟁으로 몰아넣을 수도 있는 위험성을 지닌 것이다. 그 어느 때보다 서해상의 위기가 심화된 현 상황에서, 문제의 근원을 밝힘으로써 평행선을 달리는 양측의 입장을 조율할 근거를 제공할 수 있다.

분쟁의 씨앗은 휴전회담과 휴전협정 그 자체에 있으며, 그러한 협정이 체결된 원인과 과정, 결과, 그 의미를 분석함으로써 현재의 문제를 이해하고 해결하는 실마리를 제공할 수 있다. 명확한 해상분계선이 없다는 점에서 서해나 동해가 동일한 상황이었음에도 불구하고, 이처럼 서해상

---

32) 이문항, 2001, 『JSA-판문점(1953~1994)』, 소화, 91쪽.

에서만 양측이 충돌하는 이유는 ‘서해 5도에 대한 유엔군 측의 통제’때문이라고 할 수 있다. 남측이 일방적으로 설정한 북방한계선은 이들 섬을 이은 선 바깥 쪽 북한 해안 쪽에 위치해 있다. 결국 북한의 입장에서는 서해 5도에 대한 유엔군 측의 통제를 허용함으로써 오늘날의 NLL을 둘러싼 대립과 갈등의 씨앗을 미연에 방지하지 못한 셈이다.

한편 이러한 대립의 근원에는 휴전회담과 협정 체결의 주체가 되지 못했던 남·북한의 불안정한 지위도 내포되어 있다. 남한은 미국이 주도하는 휴전회담의 구조 속에서 협상에 주체적으로 참가하지 못했다. 미국은 일방적이고 배타적으로 협상을 주도했고, 휴전협정은 미국과 중국·북한 간에 체결되었다. 한국은 휴전을 반대했고, 정전체제의 ‘성실한’ 이행 주체가 되기보다는 북진통일을 주장하거나 북한에 대해 호전적 태도를 보였다. 이러한 휴전회담의 구조 때문에 정전체제의 불안정성이 더욱 심화된 상황도 배제할 수 없다. NLL 설정 과정에서 한·미 간에 입장 차이는 없었을까? 현재까지 미국(유엔군)은 한국 측의 적극적인 서해해상분계선 설정과 사수를 위한 서해상의 무력 충돌에도 불구하고 이에 대해 적극적인 입장 표명을 하지 않았다. 그렇다면 현재 서해상의 남·북 간의 충돌은 단지 남과 북의 문제일 뿐인가? 이에 대해서도 관련 자료 발굴과 함께 보다 진전된 연구가 필요하다.

역사적 맥락을 이해하고, 사실에 대한 정확한 파악이 우선적으로 이루어져야, 그 다음에 양측의 실질적인 타협이 가능해진다. 따라서 차분하고 이성적인 대처가 필요하며, 상대방을 굴복시키려는 것이 아니라 상생의 길을 찾아야 한다. 어찌됐건 휴전회담은 협상의 테이블이었으며, 휴전협정은 타협의 산물이었다. 지금의 정전체제는 불안정하기는 하지만, 그 기반 위에서 유지되고 있다. 평화체제로의 전환에서 남북이 주체가 되기 위해서는, 서해상의 갈등과 대립을 대화와 타협으로 푸는 지혜가 그 어느 때보다, 그 무엇보다 절실하게 필요하다. 한강 하구를 자유롭게 이용하도

한국전쟁 휴전회담시 해상분계선 협상과 서해 북방한계선(NLL)

록 휴전협정에 규정했듯이 이 지역의 해역도 서로 자유 록게 이용할 수 있도록 좀 더 명확하게 보장하는 방식으로 문제를 풀 수 있지 않을까. 그러기 위해서는 우선적으로 남북간의 적대적 대립구도 해소가 전제되어야 하겠지만.

## 참고 문헌

### 1. 자료

- 휴전회담회의록(국사편찬위원회, 1994, 『남북한관계사료집』 2권, 6권, 8권)  
심지화 편, 2003, 『조선전쟁 : 我國檔案館的解密文件』(하), 중앙연구원 근대사연구소 사료총간(48); 대만

### 2. 논저

- 국방정보본부, 1986, 『군사정전위원회편람』  
해군본부, 1988, 『해상 대침투 작전사』 제1집  
중국군사과학원 군사역사연구부 저·국방부군사편찬연구소 역, 2005, 『중국군의 한국전쟁사』 3권, 국방부군사편찬연구소  
중국군사과학원 군사역사연구부 저·국방부군사편찬연구소 역, 2005, 『중국군의 한국전쟁사』 3권, 국방부군사편찬연구소  
국방부전사편찬위원회 역, 1991, 『미국합동참모본부사:한국전쟁(하)』, 국방부군사편찬연구소  
리영희, 1999, 「‘북방한계선’은 합법적 군사분계선인가?」 『반세기의 신화』, 삼인  
임규정·서주석, 1999, 「북방한계선의 역사적 고찰과 현실적 과제」 『현대이념연구』 제14집, 군산대 현대이념연구소.  
이장희, 2001, 「서해 5도의 국제법적 쟁점과 그 대응방안 : 한강하구 구역, 서해 5도 그리고 북방한계선을 중심으로」 『외법논집』 제10집  
최창동, 2002, 「북한의 ‘NLL 무효선언’ 왜 부당한가」 『법학자가 본 통일문제 I』, 푸른세상

한국전쟁 휴전회담시 해상분계선 협상과 서해 북방한계선(NLL)

이문항 지음, 2001, 『JSA-판문점(1953~1994)』, 소화

정태욱, 2009, 『한반도 평화와 북한 인권』, 한울

조성훈, 2011, 『군사분계선과 남북한 갈등』, 국방부군사편찬연구소

## Abstract

# The Negotiation of the Military Demarcation Line for the Sea at the Armistice Talks during the Korean War and Northern Limit Line(NLL) on the Western Sea

Kim Boyoung

The purpose of this study is to clarify the source of conflict and confrontation over the serious of the two Koreas on the Northern Limit Line on the Western Sea(NLL). NLL issue in terms of assessing the legitimacy of the conflicting positions of the two Koreas, and even just within South Korea have their differences.

Maritime demarcation line is not clearly identified in the Armistice Agreement. Just five western islands(PAENGYONG-DO, TAECOHNG-DO, SOCHONG-DO, YONPYONG-DO, U-DO) were placed on separate regulations. That is just the boundary of Hwanghae Province and Gyeonggi Province intended to show control over the western islands, western five islands is a rule that a lines can not be connected. These limits in the truce talks was the result of compromise between the opinions of both sides.

The conflict in western sea is not been expressly due to that Maritime Demarcation Line is not explicit. In the Eastern Sea, extension of the Military Demarcation Line in the ground has been implicitly recognized as a Maritime demarcation line between the parties unliked Western sea. If so, why are there

한국전쟁 휴전회담시 해상분계선 협상과 서해 북방한계선(NLL)

frequent conflicts in the Yellow Sea. The jurisdiction of five western islands are at the core of the problem.

The Communist side, first proposed the concept of maritime demarcation line in the truce talks. United Nations has agreed to withdraw troops from the the rear area of the North that United Nations has been occupied. Instead, UN raised newly concept of the jurisdiction of the coastal islands.

Therefore territorial issue was a issue, the Communist side conceded jurisdiction of the western five islands(서해 5도) by the UN.

View the process of truce talks, the two sides agreed that extension of the Military Demarcation Line of the ground as the maritime border. After the debate, the final agreement was determined by the forces of both sides.

Keywords : Armistice Talks, military demarcation line for sea, Northern Limit Line on the Western Sea(NLL), western five islands(서해 5도), Clark's Line