

북방한계선과 서해교전

金 顯 基

(경기대정치전문대학원 교수)

1. 머 리 말
2. 남북한의 해양경계선 획정 경위
3. 서해5도에 대한 휴전협정 규정과 그 법적 의미
4. 해상경계선 유지 현황
5. 북방한계선의 법적 의의와 서해 5개 도서
6. 연평해전과 서해교전 사태의 성격
7. 우리의 대응방향
8. 맺 음 말

1. 머 리 말

북한경비정 2척이 지난 6월 29일 오전 서해 북방한계선(NLL)을 침범하여 남한측에 기습사격을 가해 남북해군 간에 교전상황이 발생함에 따라 3년만에 비슷한 장소에서 똑같은 비극이 되풀이 되었다. 서해교전은 세계인의 관심이 집중된 가운데 제17회 월드컵 축구대회가 성공적으로 마무리 되

어가고 있는 시점에 일어났고 교전 결과, 우리측은 6명이 사망하고, 21명의 부상자와 함께 예인중이던 고속정 1척이 침몰하였으며, 북한측도 경비정 1척이 파손되고 많은 사상자가 발생하는 사태가 일어났다.

북한은 서해교전이 벌어진지 6시간여만에 '남측의 선제공격에 따른 자위적 조치'라고 주장했다. 우선 시기적으로 지난 1999년 6월 연평해전 때와 같이 꽃게잡이 철에 발생했다는 점에서 꽃게잡이 어선을 보호하는 과정에서 우발적으로 발생했을 가능성도 배제할 수는 없다. 그렇지만 북한 군부 등이 다분히 의도성을 가지고 일으켰을 가능성도 있다는 전문가들의 시각도 있다. 즉 북한 군부는 지난 1999년 연평해전에서의 참패에 대하여 상당한 부담을 가지고 있고, 그동안 북한 서해함대의 군사력과 함께 해상기동 훈련을 강화해 왔기 때문이다. 또한 지난 3년전의 연평해전의 결과로 북한 해군이 교전규칙을 강화하여 대응했을 가능성도 배제할 수 없다.

문제가 되는 것은 기습공격이며 이는 상당한 정치·군사적 의도를 내포하고 있다는 점이고, 서해 NLL을 인정하지 않고 이를 문제삼고 있는 사실로 미뤄 볼 때 NLL 문제를 또 다시 이슈화하려는 것이 아닌가 하는 관측도 있다. 특히 한반도 정세와도 무관하지 않아 북한은 특사 방북이후 잠시 남북대화애 나섰지만 최성홍 장관의 방미시 발언과 금강산 댐 등을 문제삼아 남북관계의 진전이 제자리 걸음을 하고 있고, 북미관계도 최근 '고위급 대화' 재개 움직임에도 불구하고 북한내부에 확산되고 있는 반미분위기가 부시행정부 출범이후 18개월째 앞으로 나아가지 못하고 있다. 북한은 또 지난 7월 19일 중앙방송을 통하여 미국이 서해상에서 남한과 연합함대기동 훈련을 한 것은 '조(북)미회담이 일정에 오르고 있는 때에 미제가 우리를 힘으로 압살한 기도를 공공연히 드러낸 것'이라고 비난했다.

본 연구의 목적은 해상경계선 획정에 대한 경위를 살펴보고, 휴전이래 쌍방이 존중해 온 해상구역을 중심으로 하여 우리측 주장의 법적 근거를 제시하면서, 특히 서해에서의 경계선이 북방한계선과 일치해야 함을 입증하여 NLL 무효화에 대한 북한 주장의 허구성과 향후대책을 살펴보는 것이다.

2. 남북한의 해양경계선 획정 경위

(1) 동 해

동해에서는 군사분계선 연장선(Military Demarcation Line Extention)에서 남북한 쌍방은 서로 대치해 왔다. 즉 남북한 쌍방은 이 군사분계선 연장선을 쌍방간의 세력 경계로서 사실상 46여년간 존중해 왔다. 이 선은 휴전협정 규정에는 없으며 1953년 8월 이후 한국군과 주한 미해군의 작전 명령서 상에만 명시된 선이었다.

동해의 군사분계선 연장선이 획정된 경위를 보면 한국전쟁중 한반도의 육상에는 공산군과 유엔군이 진퇴의 변화가 많았으나 해상에서는 거의 개전초기부터 휴전되기까지 일관해서 한반도의 모든 주변해역의 제해권을 유엔군이 장악하고 이를 봉쇄하고 있었다.

휴전협정 제2조 15항에서 “본 휴전협정은 적대중의 일체 해상군사역량에 적용되어 이러한 해상 군사역량은 비무장지대와 상대방의 군사통제하에 있는 육지에 인접한 해역(contiguous water)을 존중하며, 어떠한 종류의 봉쇄도 하지 못한다”라고 규정하고 있는데, 이 조항에 의거해서 북한의 나진항으로부터 압록강 하구까지의 한반도 전 연안을 봉쇄 장악하고 있던 UN군의 해상군사역량은 동·서해에서 육상군사분계선까지 철수 남하하여야만 했다.

휴전협정직후 이 휴전협정 제2조 15항의 정신에 따라 유엔군 총사령관은 동·서해 각 연안에서 북한측으로 확장된 그 휘하의 해군세력을 남쪽으로 제한하기 위하여 지상의 군사 분계선에 따라 동해에서는 군사분계선 연장선 또는 북방경계선(Military Demarcation Line Extention, or Northern Boundary Line : NBL)을, 서해에서는 북방한계선(Northern Limits Line :

NLL)을 설정하였다. 이것은 형식상 유엔군 총사령관 휘하의 해군세력에 대한 자기 제한적 지시로 하달된 것이지만 실질적으로는 휴전협정 조문에서 명시하지 못한 부분을 그 제2조 15항의 정신에 따라 이를 이행키 위한 중요한 조치로서 행해진 것이다. 만일 휴전협정 기안자들이 기술상의 신중성을 발휘하여 해상군사경계선을 획정하려 했다면 결국 이들 획선(劃線)과 일치하였을 것이다. 왜냐하면 이 경우 당시 북한측 해상군사역량은 존재하지 않았기 때문이다. 북한측은 UN군측의 이 같은 자기제한적 철수의 결과 군사적인 진공(眞空)으로 된 영역을 반사적으로 통제하게 되었을 뿐이다. 해상에 있어서의 각 군사분계선이 이와 같이 일방의 철수와 타방의 반사적으로 허용된 통제 과정의 거쳐서 형성되었다고 하더라도 휴전협정 자체의 정신으로 보면, 이는 육상의 군사분계선과 똑같이 휴전협정상 교전당사자 쌍방의 군사역량의 경계선이 된 것이며, 이렇게 성립된 경계를 당사자 일방이 침해하여 월경하거나 잠식하는 등 적대행위를 범한다면 이는 휴전협정의 위반이 된다.

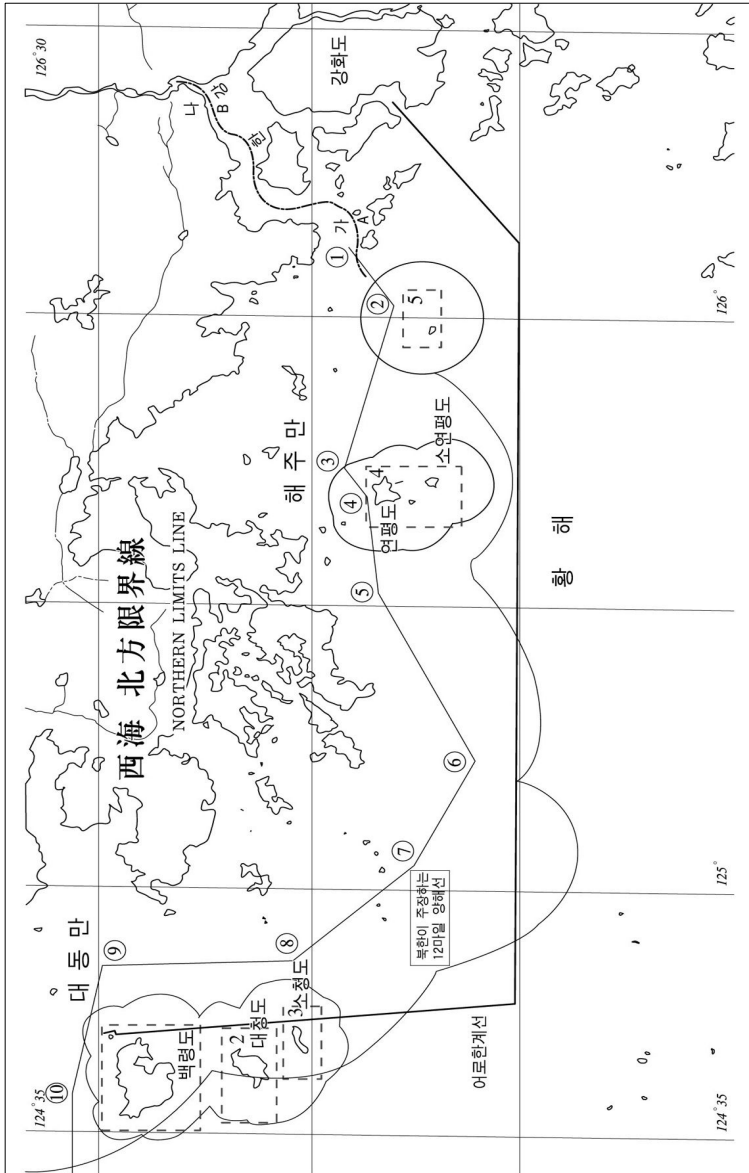
(2) 서 해

1) 서해5도 해역의 의의

서해5도 또는 5개 도서군이란 38°N 아래 연안반도, 해주만, 웅진반도, 대동만을 둘러싸고 있는 한국 관할권에 속하는 5개의 도서군이다. 구체적으로 백령도, 대청도, 소청도, 대연평도 및 소연평도, 우도로서 연평도를 2개로 쳐서 서해6도라고도 한다. 이 도서들이 특히 관심의 대상이 되는 것은 이 도서들의 위치가 매우 독특하기 때문이다.

구체적으로 1953. 7. 27에 체결된 휴전협정 2조 13항 b에 의하면 황해도와 경기도의 도경계선의 북쪽 및 서쪽에 있는 섬들은 북한측 관할에 들어가나 직사각형으로 표시되는 이들 5개의 도서군들은 한국측(UN군사령부

<그림 1> 서해 북방한계선



<표 1> 서해5도의 위치 현황

섬	위 치	면 적	북한과의 거리
백 령 도	37°58N, 124°40E	47km ²	장산곶에서 17km 월내도에서 12km
대 청 도	37°50N, 124°42E	25km ²	하련도에서 19km
소 청 도	37°46N, 124°46E	6km ²	하련도에서 15km
(대소)연평도	37°38N, 125°40E	7.4km ²	웅진반도에서 12.6km 미력리도에서 4km
우 도	37°36N, 125°58E	0.2km ²	연안반도에서 9.8km

측) 관할에 소속된다. 다시 말해서 북한측 관할지역에 매우 인접해 있으면서 한국측 관할에 속한다(<그림 1> 참조).

이 섬들의 현황을 살펴보면 가장 큰 백령도가 면적 47km², 인구 4,500명이며 제일 작은 우도는 면적이 0.2km² 밖에 안된다. 또한 북한과의 거리는 매우 가까워 백령도의 경우 인천항에서는 180km나 떨어져 있는데 비하여 북한의 장산곶에서는 불과 17km 밖에 안된다. 이들의 현황을 도표로 표시하면 다음 <표 1>과 같다.¹⁾

2) 문제의 배경

서해 5개 도서군 주변수역들이 남북한 관계에서 복잡한 문제를 야기하는 것은 법규정상으로 경계문제가 명확하지 않은데다가 전략적으로나 경제적으로 이 섬들의 주변수역이 남북한에 대하여 매우 중요하기 때문이다.

경제적으로 이 섬들의 주변수역이 중요하다는 것은 어업상으로도 중요할

1) 국토통일원, 서해 5개 도서와 그 관련문제에 관한 연구, 1977, pp. 216-219; 외무부조약과 자료, 서해5도의 법적 지위(1976.3.29).

뿐만 아니라 인천항이나 해주로 통하는 해상교통상으로 중요하기 때문이며 전략상으로 중요한 것은 서울의 관문인 인천 앞에 위치한다는 점과 북한의 서남부를 둘러싸고 있는 지리적 상황을 보면 긴 설명이 필요 없다.

법적으로 경계선이 명확하지 않다는 것은 1953년 휴전협정 규정상 육지의 군사분계선(military demarcation)은 휴전당시의 군사접촉선(line of contact)을 기준으로 설정하였으나 해상은 그 당시 UN군측이 거의 한반도 전체를 지배하고 있었기 때문에 접촉선을 기준으로 하기가 곤란하였다.

또한 육지에서 어느 정도의 폭까지를 관할수역으로 하고 나머지를 공해로 하느냐도 의견이 달랐다. UN군측은 그 당시 해양법의 영해 폭인 3해리를 주장하는데 비하여 공산측은 12해리를 주장하여 합의를 이루지 못하였다.

이러한 상황에서 공산측은 육지의 분계선을 중심으로 상대방 후방에 해당하는 도서나 수역에서 무조건 철수할 것을 주장하고 UN군측이 완전양보, 이른바 서해 5개 도서군을 제외한 북한 관할지역의 모든 연안 섬들을 내어주었던 것이다. 이것이 1953년 휴전협정 2조 13항 b의 규정이다. 이 규정에 의하면 양측은 상대방의 후방 및 연안 섬과 그 수역에서 군대를 철수하기로 되어 있다. 여기서 양측이라 하였지만 바다는 완전히 UN군측에서 지배하고 있기 때문에 남한의 연안에 있는 섬을 공산측이 점령한 것은 없다. 그러므로 이 규정은 일방적으로 UN군이 점령하고 있는 섬들로부터의 보상 없는 일방적 철수를 규정한 것이다. 이에 따라 원산만에 위치한 여도에 이르기까지 모든 섬에서 UN군이 철수하였던 것이다. 그런데 이른바 서해 5개 도서군은 6·25전쟁 전에도 한국측의 관할하에 있었다. 따라서 이 규정은 황해도와 경기도의 경계선 북쪽과 서쪽에 있는 섬들은 6·25전쟁 전에 한국의 관할하에 있었어도 휴전 당시 북한에 점령당한 황해도 남부에 근접하였기 때문에 앞의 규정에 불구하고 북한측에 내어 주도록 하는 내용을 추가한 것이다.

이런 규정은 휴전교섭에서 UN군측이 얼마나 양보하였는지를 잘 보여주

는 규정이다. 그러나 백령도 등은 6·25전쟁 전에도 한국 관할하에 있었을 뿐 아니라 한국의 주민이 휴전 당시에도 많이 살고 있었기 때문에 UN군이 점령하고 있으면서 북한에 넘겨 줄 수 없어서 서해 5개 도서군은 한국의 관할에 둔 것이다.²⁾

이와 같이 1953년 휴전협정에는 인접 해양상에서 양측의 관할권(管轄權)을 구획하는 분계선(分界線)이 명시되어 있지 않다. 그러나 UN군 사령부측은 1953. 8. 서해 5개 도서군으로 부터 북쪽으로 3해리 되며 동시에 서해 5개 도서군과 북한점령지 사이에 대략 중간선이 되는 선을 설정하여 북방한계선이라 하고 그 이상은 한국측의 순찰선이 들어가지 못하게 하였다. 이러한 북방한계선은 1953. 8. 북한측에 통보하였고 북한측은 아무런 이의를 제기하지 않았다.³⁾

(3) 북한의 태도 변화

정전협정 이후 20년간 북방한계선을 한국과 북한간의 사실상 해양경계선으로 적용되어 왔으나 1973년부터 갑자기 북한측에서 서해 5개 도서군의 주변수역에 대한 관할권을 주장하고 나왔다. 1973. 12. 1. 제346차 군사정전위회의에서 북한측은 휴전협정 2조 13항 b에는 서해 5개 도서군만이 UN군측 관할하에 있다고 하였으므로 그 주변해역은 북한의 수역이라 주장하면서 이 곳을 통과하려면 사전에 허가를 받아야 한다고 주장하였다. 한편 UN사측은 그 주변수역이 한국의 관할수역이며 지난 20년간 관할하여 왔음을 주장하였다.⁴⁾

2) US Department of State, *Foreign Relations of the United States*, 1951, Volume VII, Korea Part 1, pp. 1080-1090; 1101-1102; 1128-1131; 1194; 1207; 1215-1322; 1344-1355; 1413.

3) 외무부 외교안보연구원, 서해5도의 법적 지위, 1988. 7. 15, p. 3.

4) 군사정전위 한국군 대표단 제346차 본회의 결과보고, 1973. 12. 1.

1974. 9. 12에 개최된 군사정전위원회 제354차 본회의에서도 북한측은 한국측이 휴전협정을 위반하여 자신의 수역을 침범하였다는 등 선전공세를 취하였고 한국측도 이를 반박하였다. 이와 같이 북한측에서 갑자기 서해 5개 도서군 주변 수역의 관할권을 주장하고 나오자 한국측도 서해 5개 도서군의 방어태세를 강화하는 등 한동안 서해 5개 도서군이 긴장의 요인이 되었다.

또한 그후에도 북한측은 서해 5개 도서군 상공을 침범하는 등 산발적으로 문제를 일으키고 있기 때문에 서해 5개 도서군에 관련된 법적 문제와 양측의 입장을 상세히 검토해 볼 필요가 있다.

3. 서해5도에 대한 휴전협정 규정과 그 법적 의미

(1) 휴전협정 규정

서해 5개 도서군에 관련된 모든 휴전협정 규정을 검토해 보면 우선 직접 관련된 것은 아래의 제2조 13항 b 그리고 간접적으로 관련되는 규정은 제2조 15항 및 군사분계선에 관한 규정이다.

1) 제2조 13항 b: 본 휴전협정(정전협정)이 효력을 발생한 후 10일 이내에 상대방의(한국에 있어서의) 후방과 연해제도(沿海諸島) 및 해면으로부터 그들의 모든 군사력, 보급물자 및 장비를 철거한다. 만일 쌍방이 동의하였고 또 철거를 연기할 합당한 이유없이 기한이 넘어도 이러한 군사력을 철거하지 않을 때에는 상대방은 치안을 유지하기 위하여 그가 필요하다고 인정하는 어떠한 조치라도 취할 권리를 가진다.

단 황해도와 경기도의 도계선 북쪽과 서쪽에 있는 모든 섬 중에서 백령도(북위 37도 58분, 동경124도 40분), 대청도(북위 37도 50분, 동경124도 24분), 소청도(북위37도 46분, 동경124도 46분), 연평도(북위 37도 48분, 동경125도 40분), 및 우도(북위 37도 36분, 동경125도 58분)의 국제연합군 총사령관의 군사통제하에 남겨두는 도서군들을 제외한 기타 모든 섬은 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령관의 군사 통제하에 둔다. 한국 서해안에 있어서 상기 통제선 이남에 있는 모든 섬들은 국제연합군 총사령관의 통제하에 둔다.

2) 제2조 15항: 휴전협정은 적대중의 일체 해상군사력에 적용되며 이러한 해상의 군사력은 비무장지대와 상대방의 군사 통제하에 있는 한국 육지에 인접한 해면을 존중하여 한국에 대하여 어떠한 종류의 봉쇄도 하지 못한다.

(2) 법적 의미

휴전협정상에는 육지의 군사분계선은 분명히 그려져 있는데 해상의 군사분계선은 규정되어 있지 않다. 그 당시 육지에 접속된 연안해에 관한 관할권 행사와 관련하여 UN군측은 영해 3해리 원칙을 주장하였고, 공산측은 12해리까지 관할을 주장했다.⁵⁾

또한 육지의 군사분계선이나 비무장지대에 관하여 관심이 컸지 인근 해양문제에 대하여는 별로 주의를 기울이지 않은 것으로 보인다. 그것은 첫째, 휴전협정 체결에 관한 미군당국의 지침에서나 교섭과정에서 알 수 있듯이 국가간의 영토경계선 문제를 다루거나 한국문제의 해결을 다루는 것이 아니라 단지 군사적 성격의 장기적 휴전을 합리적으로 유지하기 위한 협정체결이 목적이며 따라서 적대 행위의 중단과 재발방지, UN군측의 안전

5) 서해 5개 도서와 그 관련문제에 관한 연구, supra note 2, pp. 126-128.

보호에만 주력하였던 것이다.⁶⁾

둘째, 그 당시 해양에서의 군사력은 UN군측이 일방적으로 완전히 지배하고 있었기 때문에 양측의 분계선을 획정하는 문제라기 보다는 UN군측이 일방적으로 양보하여 철수하는 것이었다.⁷⁾ 그러므로 공산측은 바다나 섬 문제는 가능한 한 논의를 피하려고 노력하였다.⁸⁾ 그리고 그 당시 UN군측의 해군력, 공군력이 압도적이었기 때문에 UN군측은 공산측의 위협을 별로 느끼지 않은 점도 있었을 것이다.

또한 그 당시 해양법의 경향은 비록 대륙붕 주장이 대두되기는 하였어도 대체로 3해리 영해, 그 이상은 공해라는 개념이 지배하고 있었기 때문에 해양경계 문제를 오늘날처럼 심각하게 생각하지는 않았을 것이다. 어떻든 이러한 여러 가지 이유에서 휴전협정상에는 해상의 군사분계선을 명문으로 규정하고 있지 않다.

다만 섬 등 육지의 관할권만을 분명히 규정하고 있다. 그러면 이러한 휴전협정의 규정을 어떻게 해석해야 할 것인가. 휴전협정의 교섭내용이나 다른 규정을 통하여 다음과 같은 몇가지 결론을 이끌어 낼 수 있을 것이다.

1) 휴전협정 2조 13항 b의 연해섬(coastal islands)에 관한 해석: 위의 휴전협정 규정에 의하면 연해섬이란 휴전협정 당시에는 비록 일방이 점령하고 있더라도 1950. 6. 24에는 상대방이 관할하고 있던 섬을 말한다. 다시 말해서 한반도 연안의 섬들은 거의 모든 UN군측이 점령하고 있던 상황에서 6·25전쟁 전에 북한에 속했던 섬들은 돌려주겠다는 의미다.

그런데 서해안의 섬들은 휴전협정 당시에 UN군측이 점령하고 있었을 뿐 아니라 6·25전쟁 전에도 한국의 관할하에 있었다. 다시 말해서 옹진반도, 연안반도가 모두 38선 남쪽이기 때문에 이 수역의 섬들은 해방 후 줄곧 한국의 관할하에 있었다. 그러므로 이러한 서해 섬들은 UN군측의 관할하에

6) FRUS, supra note 3, pp. 598-600, 744.

7) Ibid., p. 744.

8) Ibid., p. 1088.

두겠다는 것은 당연한 일이다.

2) 황해도·경기도의 도경계선(道境界線) 규정: 위의 원칙에 대한 예외규정으로 황해도·경기도의 도경계선 북쪽과 서쪽에 있는 섬들은 5개 도서군을 제외하고는 공산측 관할에 둔다고 규정되어 있다. 도경계선은 어떤 의미를 가지는 것인가. 이에 대하여 휴전협정 별첨 지도상에 주를 달아 분명히 하고 있다. 즉, 도경계선은 서해 연안섬들의 관할을 표시하는 것뿐이며 다른 의미가 없으며 다른 의미를 부여해서도 안된다고 규정하고 있다. 그러면 왜 이런 식으로 규정을 하였을까? 서해안의 지도를 보면 용진반도 주위의 상당한 지역이 6·25전쟁 전에 한국에 속하였다가 휴전당시 공산측의 관할로 바뀌었다.

휴전당시 접촉선을 기초로 한다는 원칙을 엄격히 하면 이 근처에 있는 모든 섬들은 모두 한국측의 관할하에 두는 것이 당연하다. 더구나 이 지역은 6·25전쟁 전에도 한국 관할에 속했던 지역이다. 그러나 그렇게 되면 해주만이나 용진반도 깊숙이 산재해 있는 수많은 섬들을 한국측 관할에 두게 되며 이에 따라 전쟁 재발방지라는 휴전목적에서 보나 UN군의 안전보호라는 목적에서 보나 문제점이 많다.

그러므로 이 많은 섬들을 모두 공산측에 내어주고 육지에서 비교적 멀리 떨어져 있는 비교적 큰 도서군을 한국측 관할에 그대로 남겨 놓은 것 뿐이다. 더구나 이 섬들에는 광복 후 계속 한국측의 통치하에 있던 많은 주민들이 그대로 살고 있다. 이들을 공산측에 넘기는 것은 있을 수 없는 일이다. 여기서 분명히 해야 할 것은 한국측에 속한 서해의 여러 섬들 중 서해 5개 도서군을 제외하고는 모두 북한측에 넘겨준 것이지, 북한측에 속한 서해 5개 도서군이나 그 주변수역은 모두 6·25전쟁 전에도 한국의 관할하에 있었고 휴전 당시에도 UN군측의 관할하에 있었던 것이다.

3) 섬 주변 수역 문제: 휴전협정 2조 13항 b에 보면 휴전협정이 효력을 발생한 후 10일 이내에 상대방의 (한국에 있어서의) 후방과 연계제도 및

수역으로부터 군대를 철수한다. 여기서 후방과 연해제도 및 수역이라는 용어와 관련하여 연해제도에 관하여만 의미를 설명하고 있다. 즉, 휴전시 일방이 점령하고 있어도 6·25전쟁 전에 상대방의 관할하에 있던 섬을 말한다고 되어 있다. 그러면 수역에 대하여는 설명이나 규정이 따로 없는데 어떻게 해석해야 되는가? 여기서 수역이란 육지나 섬에 인접한 수역으로서 육지나 영해에 포함시켜서 다루고 있는 것으로 생각된다.

휴전협정 규정이나 그 교섭 내용에서 항상 문제삼는 것은 육지나 섬이었지 수역(waters)을 문제삼지는 않았다. 다만 2조 15항에 의하면 휴전협정은 해군에도 적용하여 적대행위를 중단하고 상대방의 통제하에 있는 육지에 인접한 해상을 존중하며 어떤 해상봉쇄도 금지하고 있다. 여기서도 구체적으로 거리를 표시하지 않고 인접한 해양이라고 하였다.

이러한 사정을 종합하면 휴전협정에서는 해상수역 자체를 문제삼지는 않고 항상 육지나 섬을 기초로 하여 그 인접한 수역을 존중하라고만 규정되어 있다고 할 수 있다. 그 거리는 위의 설명처럼 UN측은 3해리를 주장하고 공산측은 12해리를 주장했다고 하지만 합의된 것은 없다. 그러면 거리는 얼마라고 하는 것이 타당한가? 이 문제는 결국 그 당시 법률에 의하여 해결하는 수밖에 없다.

1953년 당시 해양법에 의하면 영해는 3해리라는 것이 거의 보편화하였고 남미 등에서 몇 나라가 그 이상의 거리를 주장하는 형편이었다. 영해 12해리가 본격적 의미에서 주장되기 시작한 것은 1958년 제1차 해양법회의에서부터이다. 이것이 실현되기 시작한 것은 1970년대 들어와서다.⁹⁾ 그러므로 휴전협상에서 상대방의 관할하에 속한 육지와 섬에 인접한 3해리 수역까지는 영해로서 존중하도록 규정한 것이라고 할 수 있다.

위의 설명을 가지고도 서해에서 북한의 관할수역과 한국의 관할수역 간의 경계선 문제는 완전히 해결되지 않는다. 휴전협상으로 북한 관할 육지나 섬에 대하여 3해리까지를 인접수역 내지 영해로서 존중해주고 한국의

9) 유병화, 『국제법II』(서울: 진성사, 1988), pp. 31-32.

관할 육지와 북한의 관할 육지의 거리가 6해리 미만인 경우에는 중간선을 그으면 될 것이다.

그러나 서해의 지도를 보면 이 정도의 규정으로는 적대관계에 있는 두 지역간의 경계문제를 다루기에 충분하지 않다. 결국 이 문제는 휴전협정 교섭내용, 휴전협정의 다른 규정을 통하여 해결방안을 강구하는 것이 하나의 해결책이고, 휴전협정 이후의 실행을 통하여 해결안을 구하는 것이 둘째 방법이다.

첫째 방안과 관련하여 5개 도서군과 북한의 관할지역간의 경계선을 어떻게 획정하느냐 하는 문제는 휴전협정 규정과 교섭내용, 그 당시 상황, 역사적 배경 등을 종합하여 판단하는 수 밖에 없다. 휴전협정 규정은 앞에서 설명한대로 분명하지 않다. 다만 6·25전쟁 전에 어느 편에서 관할하였는가를 중요시 한다는 점, 육지에서 인접한 수역은 육지관할 당국이 관할한다는 것(이 경우 그 당시 해양법상 3해리가 적절하다는 것은 이미 설명), 황해도·경기도의 도경계선의 북쪽 및 서쪽은 서해 5개 도서군을 한국측 관할에 나머지 다른 섬은 북한측 관할에 속한다고 규정한 점을 들 수 있다.

5개 도서군과 나머지 섬으로 구분한다고 하여 남쪽에서 육지에 매우 인접해 있는 잡다한 섬을 제외하고 육지에서 어느 정도 떨어져 있는 섬으로는 5개 도서군이 거의 전부라고 할 수 있다. 그렇다면 서해안의 38선 남쪽에서는 육지에 매우 인접한 섬들을 제외하고 모든 중요한 섬들은 한국의 관할에 속한다고 할 수 있다.

또한 휴전협정은 6·25전쟁 전에 어느 편에서 관할하였는가를 중요시하였는데 38선 남쪽은 모두 한국의 관할이었다. 그러므로 5개 도서군은 6·25전쟁 전이나 휴전시나 모두 변함없이 한국의 관할이었다. 그리고 그 주변수역 역시 6·25전쟁 전에도 한국의 관할이었고 휴전 당시에도 UN군이 관할하였다. 바다에 관한한은 한반도 전체가 UN군측 해군의 지배하에 있었기 때문에 나머지 섬들을 돌려준 것만도 UN군측의 큰 양보였다.

4. 해상경계선 유지 현황

(1) 동 해

군사 분계선 연장선의 동쪽 한계점은 명시되지 않는다. 이론상으로는 남한이나 북한의 영해(그것이 3해리이든 12해리이든) 이원(以遠) 해역은 공해일 것이므로 남한이나 북한 또는 유엔군측의 함선이 자유로 왕래할 수 있다고 보아야 할 것이다. 북한은 1955년 3월 5일 내각 결의 제25호로 12해리 영해를 선포하였다고 하지만 냉전체제 하에서 공산국가의 폐쇄성 때문인지 북한의 영해는 전혀 공시되지 못하였다.¹⁰⁾ 그러므로 유엔군 사령관 휘하의 함선이나 남한측의 함선들은 드물겠지만 북한의 3해리 연안에 근접하지 않고 이 군사 분계선 연장선을 넘어 통천, 원산 부근까지 올라 갔다 왔다 하였다. 북한이 1967년 1월 한국 해군의 중형 경비정(PCEC 56)을 이 군사 분계선 연장선 이북 지역에서 격침시킨 바가 있는데 그때 격침의 이유는 연안 3해리를 침범했기 때문이었다. 이 사건이 있었는지 약 1년후 1968년 1월 23일 북한은 원산 앞바다에서 미 해군소속 정보함 PUEBLO호를 나포하였다. 이때 나포의 이유는 북한 영해 12해리를 침범했기 때문이라고 주장하였다. 실제로 PUEBLO호는 기지 『사세보』항을 출항할 때 그 기동함대 사령관으로부터 북한 연안에서 13해리 이상 접근하지 말라는 작전지시를 받았으므로 북한영해 12해리를 침범했다는 것은 매우 가능성이 적은 일이 된다. 그리고 그 사령관의 이러한 작전 지시는 미국이 북한의 영해 12해리를 인정했기 때문이 아니고 이 사건 발생 수일전에 그 연안 근처에서의 정보수집 행위를 극렬히 비난한 북한의 성명이 있었기 때문에 가능한 충돌 발생을 회피하려는 작전적 배려에서 기인된 것이었다.¹¹⁾ 실제로 한국

10) 『1958년 영해협정』 제4조 6항, 『1982년 해양법협약』 제16조.

경비함의 격침 이후에는 동해의 군사분계선 연장선 이북으로 남한측 함선이 올라간 예는 없다.

북한은 1977년 6월 21일 중앙인민위원회에서 200해리 경제수역 설정에 관한 정령을 채택하고 이를 8월 1일자로 실시하였으며 이들은 같은 일자에 조선인민군 최고사령부 이름으로 50해리 군사경제수역을 선포하였다.¹²⁾ 이때 북한 경제수역의 남측 경계는 이 군사분계선 연장선과 거의 일치하고 있다. 한국은 북한의 군사경제수역 선포시에 그 기선 확정과 배타적 관할 주장에 대해서만 항의하였을 뿐¹³⁾ 북한 경제수역이나 군사경제수역의 남측 경계가 등거리 원칙에 반한다는 점을 다룬 기록은 없어, 이 군사분계선 연장선이 동해에서 남북한이 사실상 관할해 온 해상구역의 경계선으로 기능하여 온 사실을 확정시킬 수 있다.

(2) 서 해

1953년 7월 27일 휴전협정의 체결 발효로 무력행위가 정지되자 유엔군 사령부는 휴전협정 제2조에 따른 해상에서의 병력철수 등 휴전협정 내용의 이행과 해상 경비임무를 위한 실질적 필요에서 서해지역 남북한 관할 도서 사이에 이른바 북방한계선을 설정하고 이를 휘하 해군 부대에 시달하였다. 북방한계선은 한강 하구로부터 서북 쪽으로 다음의 11개 참조점을 연결한 선이다.¹⁴⁾

① 37°42' 45N, 126°06' 40E ⑥ 37°40' 55N, 125°31' 00E

11) CTF 96 Sailing Order 0505127: Adm. Daniel V Gallery(Ret.), *The Pueblo Incident* (New York: Double Day & Co., 1970) Appendix C., pp. 153-155; 김영구, 『현대해양법론』(서울: 아세아사, 1988), pp. 143-145.

12) Choon-Ho Park, *The 50mile Military Boundary Zone of North Korea*, 72 AJIL (1978), pp. 866-875.

13) 조선일보, 1977년 8월 2일자 참조.

14) 유명화, op. cit., p. 278.

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

이 선도 물론 휴전협정 규정에는 없으며 1953년 8월 이후 한국군과 주한 미 해군의 작전명령서 상에만 명시된 선이었다. 물론 북한에 공식 통보된 바도 없다. 북방 한계선(NLL)과 동해 군사분계선 연장선(MDL Extention or NBL)을 유엔군 사령부가 북한 당국에 정식 통고하였다는 한국 학자들의 주장이 많고, 한국 외무부의 연구보고서에도 그러한 기록이 있으나 이러한 사실은 유엔군 사령부 당국이 부인하고 있고 달리 확인되지도 않고 있다.¹⁵⁾

동해의 군사 분계선 연장선에 관하여 설명한 바와 똑 같이 이 선은 휴전 성립 직후 휴전협정 제2조 15항에 따라 지상의 군사분계선에 맞추어 해상 봉쇄력을 남쪽으로 철수시키기 위한 자기제한적 지시로 하달된 것이다. 이 지시에 따라 유엔군 사령관 휘하의 봉쇄 해군세력이 철수함으로써 이북 지역을 북한이 반사적으로 관할하게 된 것이다. 물론 휴전 성립 이후 상당한 시간이 지난 후에야 북한은 이 지역을 해군력으로 장악했다. 1953년 8월부터 1973년 10월까지 북한은 서해에서 남한과의 해상경계로 이 NLL의 범위를 대체로 지켜오고 있었다.

1) 관할권 확대와 북한의 가정적 주장

1982년 UN해양법 협약에서 이와 같이 연안국의 각종 관할권을 확대하자

15) 김명기, 『백령도와 국제법』(서울: 법문사, 1980), p. 43.

박종성, 『한국의 영토』(서울: 법문사, 1985), p. 385.

유병화, 『동북아 지역과 해양법』(서울: 진성사, 1991), p. 277.

외무부, 외교안보연구원, 『주요 국제문제 분석』-서해5도의 법적 지위(1988. 7. 15), p. 3.

해양경계선 획정 문제가 국가들의 중요한 관심사가 되었다. 이미 1960년대 말부터 동북아시아 지역에도 UN ECAFE 후원아래 아시아 근해 광물자원 공동탐사 조정위원회(Committee for the Coordination of Joint Prospecting for Mineral Resources in Asian Offshore Areas: CCOP)가 석유 부존 가능성이 높다는 보고서를 발표한 다음부터 해양 관할권에 대한 연안국들의 관심이 고조되어 관할권 주장이 경합되어 분쟁이 되기까지 하였다.¹⁶⁾

이에 따라 한국을 비롯한 연안국들이 대륙붕 개발을 활발하게 전개하여 가자 인근해역에 대한 관할권 주장이 강화되어 나갔고 이러한 경향이 북한의 태도 변화의 한가지 요인이 될 수 있었을 것이다. 특히 문제가 되는 것은 1970년대 초부터 제기되어 1982년에 체결된 UN해양법 협약에서 연안국들의 관할권 주장을 법적인 권한으로 확정하자 서해 5개 도서군 주변 수역의 경계선 문제도 법적으로 분명히 검토할 필요가 있다.

우선 영해의 폭을 12해리로 확대하는 경우 서해 5개 도서군 주변수역의 관할을 정하는데 따라서 매우 다른 결과가 나타날 수 있다. 북한 관할지역 연안에 직선기준선을 긋고 그로부터 12해리의 폭으로 선을 그으면 서해 5개 도서군은 거의 그 안에 포함된다. 더구나 서해 5개 도서군을 무시하고 남북한의 경제수역 경계선을 그으면 인천 앞바다의 상당 부분이 북한측에 속하는 결과가 되기 때문이다.

2) 남북기본합의서의 서해5도

남북 기본합의서 11조에 의하면, 남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다. 여기에서 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역로 한다는 매우 상식적이지만 매우 중요한 규정이다.

16) 유명화, 배타적 경제수역에 관한 연구, 1987, 외무부 연구용역 비발간자료, pp. 27-31.

특히 휴전협정상의 명문규정이 없어서 곤란했던 서해 5개 도서군 인근수역에 관하여 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 하던 되기 때문에 매우 중요한 의의를 갖는다.

그런데 불과 몇 달 후에 체결된(1992.9.17. 효력 발생) 남북사이의 화해와 불가침 및 교류에 관한 합의서(제2장 남북불가침) 10조 규정은 여기서 후퇴하여 남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. “해상불가침 구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다”라고 규정하고 있다.

그러면 어째서 이러한 변화가 있었는가? 그 당시 교섭에 관여하였던 실무자들이 부속합의서 10조를 요청하였는데, 결국 북한측이 깊은 생각 없이 남북기본합의서 11조를 설정하고 나서 이에 대한 문제가 제기되어 부속합의서 10조를 강력히 주장하였을 가능성이 상당히 있다. 동시에 우리측 실무자의 법적 지식 결여도 작용하였을 것이다.

어찌되었든 남북기본합의서 11조와 부속합의서 10조의 규정으로 해상경계선에 관한 내용은 명문규정을 갖게 되었다. 그리고 지금까지 북방한계선을 기초로 한국측이 관할하여온 서해 5개 도서군 수역은 이제 남북기본합의서 11조에 의하여 한국의 관할 수역으로 인정되었다고 할 수 있다. 비록 부속합의서 10조에 의하여 해상경계선의 교섭 가능성을 열어 놓았어도 합의가 이루어지지 않는 한 현재의 관할 수역이 그대로 인정될 수밖에 없다.

5. 북방한계선의 법적 의의와 서해 5개 도서

(1) 북방한계선 설정의 법적 의의

북방한계선은 남북간에 경비활동 등 관할권수행의 경계선을 마련하기

위하여 1953년 휴전협정 체결 후 UN군 사령부측이 설정하여 북한측에 통보하고, 북한이 이의를 제기하지 않고 묵시적으로 동의하여 성립한 남북관할권 수행을 위한 해양경계선이다. 그 후 남북한을 포함하여 관계 당사자들은 이렇게 성립한 남북관할권 경계선인 북방한계선을 20년간 별다른 문제없이 준수하고 유지하여 왔다. 1953. 7. 27. 한국휴전협정은 해양경계선에 관하여는 명백히 규정하고 있지 않기 때문에 1953년 휴전협정을 시행하기 위해서나 관할권을 행사하기 위해서나 이러한 해양경계선은 확립되었음이 분명하다.

견해에 따라서는 UN군사령부측이 일방적으로 설정하였기 때문에 남북간에 합의된 경계선임을 인정하기 어렵다고 생각할지 모르나 국제법상 합의나 협정은 한쪽 당사자가 제의한 다음, 다른 당사자가 이의 없이 수락하면 일반적으로 성립하며 명시적 동의를 요구하는 경우에는 조약규정으로 분명히 규정한다함은 앞에서 설명하였다. 더구나 남북한 및 관계 당사자들이 20년간 준수한 것은 관습법을 형성하기에도 충분하다.¹⁷⁾ 그러므로 북방한계선은 남북한의 관할권 수행을 한계 짓는 법적인 해양경계선이다.

(2) 북방한계선의 해양경계선으로서의 타당성

1) 휴전협정의 수행을 위한 보완

1953년 휴전협정상에 남북한 해양경계선을 분명히 규정하였으면 이러한 경계선을 따르면 되고 별다른 문제가 없다. 그런데 1953년 한국휴전협정은 앞에서 설명한대로 몇 가지 원칙만을 제시하고 명확히 규정하지는 않았다.

그 원칙이란 해양수역 그 자체를 문제삼지 않고 육지나 섬을 기초로 그 인접수역을 존중하라고 하였다는 점, 6·25전쟁 전에 어느 편 관할하에 있었느냐를 존중한 점, 황해도·경기도 경계선의 서쪽과 북쪽 섬들 중 5개

17) 유병화, 『국제법 I』(서울: 진성사, 1987), pp. 325-331.

도서군은 한국측에 나머지 섬은 북한측의 관할에 두었다는 점 등이다.

앞에서도 지적한 것처럼 서해 5개 도서군이 육지에서 어느 정도 떨어져 있는 섬의 전부라는 점을 고려하면 결국 서해상에서 38선 이남의 육지에 매우 인접한 섬을 제외하고는 모든 중요한 섬이 한국측 관할에 속한다고 할 수 있다.

육지나 섬의 인근수역은 그 육지나 섬에 속한 것으로 존중하라는 것이 1953년 휴전협정의 정신이라고 한다면 북방한계선은 이러한 규정을 구체화한 경계선으로서 가장 적합하다고 할 수 있다. 그러므로 북방한계선은 휴전협정에 위반하거나 전혀 근거 없는 경계선을 일방적으로 설정한 것이 아니라 휴전협정규정의 의미를 충실히 이행하기 위하여 불분명한 구체적 내용을 분명하게 보완하였다고 해야 한다.

2) 해양경계선 획정에 관한 해양법 규정에 적합

서해 5개 도서군과 북한의 관할 지역인 웅진반도(인근 섬 포함) 사이의 거리는 대체로 12km(대략 6해리) 내외이다. 그러므로 영해의 폭을 3해리로 규정하던 당시의 해양법으로 보나 12해리로 보는 오늘날의 해양법으로 보나 그 중간선을 해양경계선으로 삼는 수밖에 없다. 따라서 이러한 조건을 충족하는 북방한계선은 해양법상의 해양경계선 획정 원칙에 비추어 볼 때 타당하다.¹⁸⁾

3) 북한의 이의 없음과 20년간의 실행

북방한계선의 법적 지위를 확립하는데 가장 중요한 사실은 북한이 UN군 사령부측의 통보를 받고 아무런 이의를 제기하지 않고 20년간 준수한 사실이다. 설사 위에서 지적한 타당한 근거가 없었다 하여도 상대방의 제의에

18) 서해 5개 도서와 그 관련문제에 관한 연구, supra note 2, p. 33.

아무런 이의를 제기하지 않고 20년간이라는 긴 세월동안 계속, 한결같이 준수하였으면 관습적으로 그 법적 지위가 확립된다는데 이의가 있을 수 없다.¹⁹⁾

그러므로 20년이 지난 1973년에 와서부터 얼마동안 북한이 북방한계선을 부인하고 한국측 관할수역에 대하여 관할권을 주장하고 나선 것은 억지라고 밖에 말할 수 없다. 그러므로 북방한계선 이남 수역은 법적으로 모두 한국관할에 속함이 틀림없다.

6. 연평해전과 서해교전 사태의 성격

(1) 연평해전과 서해교전의 비교

연평도 부근에서 발생한 서해교전은 1999년 6월 15일 발발한 교전사태와는 근본적으로 다른 양상이다. 우선 1999년 연평해전은 북한 경비정이 격침되고 상당수의 사상자를 낸, 우리측의 완승이었는데 비해 금년 서해교전은 북한 경비정의 기습공격으로 오히려 우리측이 큰 피해를 입었다. 같은 6월에 발생했고 북한의 기습공격이라는 공통점을 제외하고서는 교전시간과 상황이 상이하다. 1999년의 경우는 남북한 경비정이 북방한계선을 두고 9일째 대치상황을 이어 나가다 서로 준비된 상태에서 북측의 기관포의 기습 공격으로 교전이 발생되어 단 5분간 교전을 하였으나 이번 서해교전은 실제 교전이 25분동안 지속되었고, 북측의 기습사격으로 우리 해군의 고속정 1척의 조타실에 적탄이 명중하여 큰 피해를 당하는 등 예측하지 못한 상황에서 당한 순식간의 돌발사태였다. 특히 금년들어 북한 경비정이 11차례에

19) FRUS, supra note 3, pp. 325-331.

<표 2> 1999년 연평해전과 2002년 서해교전의 비교

1999년 연평해전	항 목	2002년 서해교전
초계함 1척, 고속정 4척 일부 파손, 7명 부상	한국피해	경비정 1척 격침, 사망 6명, 부상 21명
어뢰정 1척 격침, 경비정 5척 대파, 10여명 사상	북한피해	경비정 1척 화염
9일간 대치, 상호 준비된 공격	교전상황	북한의 기습공격
5분	교전시간	25분
해군의 귀환명령에 강력 저항	교 전 전 북한의 대응	11차례 NLL침범, 해군대응에 즉각 귀환

결쳐 조업어선을 단속하는 과정에서 NLL을 침범했으나 해군 고속정이 출동하면 곧바로 되돌아가는 등 특이한 동향을 보이지 않아 우리 군도 NLL 침범사례를 심각하게 보지 않았다. 이 때문에 돌발적으로 우리측을 공격한 저의가 무엇인지 의아스럽다.

(2) 서해교전 사태의 성격

금번 서해교전은 북한 경비정이 NLL을 침범하여 우리 고속정에 기습사격을 자행한 무력도발 행위는 명백한 정전협정 위반이며, 1992년 남북기본합의서, 그리고 제1차 남북국방장관회담 합의사항을 정면으로 위반한 것으로서, 금번 사태에 대한 모든 책임은 전적으로 북한에 있다.

정전협정은 그 전문에서 “한국에서의 적대행위와 일체의 무력행위의 완전한 정지를 보장하고 정전을 확립”한다고 하는 목적을 명시하고 있으며, 제2조에서 “정화 및 정전의 구체적 조치”로서 쌍방이 “한국에 있어서의 일

체의 적대행위를 완전히 정지할 것을 명령하고 이를 보장한다”고 규정하고 있다. 따라서 우리의 관할 해역을 불법 침범한 북한 경비정이 아무런 경고 없이 85미리 함포를 비롯한 모든 화력을 동원하여 우리 고속정에 기습사격을 가한 것은 명백한 정전협정 위반행위이다.

1992년의 “남북기본합의서” 제9조에서는 “남과 북은 상대방에 대한 무력을 사용하지 않으며 상대방을 무력으로 침략하지 아니한다”고 하였으며, 제11조는 “불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다”고 규정하고 있다. 그리고 “불가침 부속합의서” 제10조에서는 “해상 불가침 구역은 해상불가침경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다”고 규정하고 있다. 금번 사태는 이러한 남북기본합의서 합의사항을 무시하고 위반한 행위이다.

“6·15 남북공동선언” 이후 남과 북은 지난 2000년 9월 25일부터 26일까지 제주도에서 개최된 제1차 남북국방장관회담에서 “쌍방은 군사적 긴장을 완화하며 한반도에서 항구적이고 공고한 평화를 이룩하여 전쟁의 위험을 제거하는 것이 중요한 문제라는데 이해를 같이하고 공동으로 노력”해 나가기로 합의한 바 있다. 그럼에도 불구하고 북한경비정이 그 동안 NLL을 지속적으로 침범하고 이번에 기습사격을 가해 온 것은 이러한 남북국방장관 회담에서 합의한 사항을 정면으로 위반한 것이다.

결론적으로 금번 북한경비정의 NLL침범과 무력도발 행위는 정전협정과 그 동안의 남북간 합의사항을 정면으로 위반·무시한 처사로서, 남북정상회담 이후 조성되어 온 화해와 협력 분위기를 냉각시키고 긴장을 초래한 엄중한 사태이다.

북한측 경비정이 우리 고속정에 대해 기습사격을 가한 것은 북한측이 계획적이고 의도적으로 도발했을 가능성이 크다는 것을 입증하고 있다. 일각에서는 이번 도발이 북한 최고위 층과 수뇌부 차원의 지시에 의한 사전 계획적인 도발일 가능성보다는 해당지역을 담당하는 군부내 일부 강경파의

지시에 의하거나 현장지휘관의 자의적인 판단에 의한 우발적인 도발 가능성이 있다는 주장도 있다. 그러나 이러한 주장은 북한 체제의 특성, 그리고 교전상황 발생시의 제반 상황을 고려해 볼 때 그 가능성이 매우 낮다고 할 수 있다.

특히 북한측이 경비정에 탑재된 가장 강력한 화력인 85미리 포로 우리 경비정의 조타실을 초탄에 명중시켰다는 점, 그리고 북한 어선 선단이 NLL 이북에 위치하고 있는 상황에서 경비정 2척이 동시에 NLL을 침범하여, 우리 고속정 편대 2척 중 뒤에 있는 고속정에 기습적으로 사격을 가해왔다는 점, 또한 사태 발생 이후 북한측이 우리가 제의한 진상규명과 재발방지 등을 협의하기 위한 장성급회담을 즉각 거부하면서 오히려 기습공격에 대한 자위적 조치 운운의 터무니없는 강변을 늘어놓으며 NLL을 인정하지 않는다는 종래의 주장을 사전에 준비하고 있었다는 듯이 곧바로 제기하는 점은 그들의 도발이 고도로 계획적임을 나타내고 있다.

(3) 도발 목적

북한측이 금번 사태를 일으킨 목적은 여러 가지 측면에서 분석해 볼 수 있다. 첫째, 지난 1999년 6월 연평해전에서 참패한 이후 절치부심한 북한 해군이 당시의 패배를 보복하는 차원에서 도발했을 가능성이 있다.

둘째, 남측의 월드컵 축제 분위기를 방해하고, 성공적인 월드컵 행사로 고양된 우리의 국제적 위상과 국민들의 사기를 떨어뜨리기 위한 도발로 생각해 볼 수 있다. 우리가 월드컵을 개최하는 동안 북한의 아리랑축전은 세계의 이목을 집중시키지 못하고 기대했던 경제적인 효과도 거두지 못하였으며, 최근에는 탈북자 문제와 인권문제 등으로 북한의 위신이 실추되었다는 측면에서 이러한 상황을 반전시킬 목적에서 획책되었을 가능성이 있다.

셋째, 남북 및 미북관계의 주도권을 확보하기 위한 도발 가능성이다. 즉, 북한과의 관계개선 없이는 ‘한반도 평화유지’가 불가능하다는 점을 부각시

김으로써 향후 남북대화가 추진될 경우 유리한 입지를 선점하기 위한 것으로 볼 수 있다.

넷째, 북한이 지난 연평해전 패전 이후에도 소위 “조선서해해상군사분계선”과 “서해 5개섬 통항질서”를 발표하고 NLL을 지속적으로 침범한 사실을 볼 때, 이러한 도발을 통해 NLL 문제를 국제적으로 부각시킴으로써 NLL을 무실화시키기 위한 의도의 연장에서 비롯되었을 가능성도 있다.

다섯째, 대외협상력 제고를 위한 제3의 카드로 활용하겠다는 속셈이다. 미국의 대북특사 방북을 앞둔 시점에서, 무시행정부가 북한에 요구하는 의제와 명분에 대해 부담을 가지고 있던 북한이 회담 의제를 거부하고 문제의 초점을 회색시킴으로써 협상의 유리한 고지를 점령하기 위한 목적에서 도발을 감행했을 가능성이 크다. 북한은 핵무기 개발 및 미사일 발사 카드로서 경수로 확보와 ‘포괄적 협상’의 제의를 받아 놓고 있는 터에 이번에는 서해 경계선 문제라고 하는 제3의 카드를 내세워 또 다른 협상 건수를 만듦으로써 정치·경제적 실익을 챙기겠다는 것이다.

여섯째, 대남전략과 대내선전 목적의 계산된 돌출행동일 가능성도 배제할 수 없다. 먼저 대남전략면에서는 전통적인 ‘성동격서’식 양동작전을 펴고 있다고 할 수 있는데, 동해로는 금강산 관광이다 민족화해다 하면서 경제적 이익을 확보하고 서해로는 군사적 긴장을 고조시켜 안보를 바탕으로 한 대북포용정책을 흔들며 대북정책을 둘러싼 국론분열을 획책하고 있는 것이다. 또한 대내적으로도 ‘강성대국 건설’ 제기 이후 대포동 미사일 발사와 MIG기 도입, 그리고 돌출행동으로서 연평해전으로 실추된 북한군의 위신을 세우고 김정일 강성 이미지를 제고하겠다는 등 다목적용 행동으로 볼 수 있는 것이다.

일곱째는 한국정부의 대응의지를 점검하기 위한 것이다. 공산주의자들은 정치와 군사를 구별하지 않기 때문에 상대방이 군사적으로 불안하거나 정치적으로 변환기를 맞고 있다고 생각하면 반드시 틈을 이용해 상대방을 흔들어 보곤 한다. 마침 한국은 차기 대통령 선거 시기와 월드컵 축구대회를

이용하여 우리의 대응의지를 점검한 것이 아닌가 싶다.²⁰⁾

7. 우리의 대응방향

북한의 도발 의도와 목적에 대해서는 앞으로도 각종 첩보와 북한의 반응을 종합적으로 고려하여 분석·평가하고, 그에 따라 보다 적절한 대응책을 강구해 나가야 할 것이다. 그러나, 분명한 것은 북한 경비정이 대구경포로 기습적으로 먼저 사격하여 우리측이 많은 피해를 입었다는 결과이다.

우선, 금번 사태와 관련하여 우리 정부는 북측의 사과와 관련 책임자 처벌 및 재발방지 약속을 받아내야 할 것이다. 정부는 사태발생 당일 6월 29일 국방부장관 명의의 대북 항의성명을 발표하였고, 유엔사와 협의하여 “관문점 장성급회담”을 개최할 것을 북측에 요구하였다. 그리고 각종 외교 경로를 통하여 우리 정부의 강력한 입장과 의지를 북측에 전달하도록 하였다.

그리고 북한이 앞으로 더 이상 NLL 침범 및 도발을 하지 못하도록 군사대비태세를 강화해 나가야 할 것이다. 우리 군은 “북한의 어떠한 무력도발도 불용한다”는 확고한 원칙하에 군사대비태세를 유지해 오고 있다. 그러나 금번 사태를 계기로, 전반적인 군사대비태세를 재검토하고 보완하며, 즉각 대응 능력을 제고할 수 있도록 구체적인 조치를 취해 나갈 것이다. 특히 NLL에 대한 해상 경계태세의 문제점을 분석하여 해상세력 및 공중전력 운용과 무장태세, 교전규칙과 작전예규 등을 보완함으로써 북한이 다시는 유사한 도발을 감행하지 못하도록 강력한 억제태세를 유지해 나가야 할 것이다.

북한은 그 동안 줄기차게 6·15 남북공동선언의 정신을 강조하면서 이를

20) 김현기, “북한의 NLL 침범과 우리의 대응방향”, 국제문제, 2002. 8, p. 43.

준수할 것을 주장해 왔다. 그렇다면 남북정상회담을 통해 마련한 6·15 남북공동선언의 가장 중요한 정신은 "한반도에서 전쟁의 참화를 막고 평화적으로 민족의 이익과 번영이 최대한 보장되는 통일을 이루고자 하는 것"이 아닌가? 금번 북한의 도발행위는 이와 같은 남북공동선언 정신에 정면으로 위배될 뿐만 아니라, 그 동안 쌓아왔던 남북간의 신뢰와 합의를 저버린 용납할 수 없는 행위이다.

금번 북한의 도발에 대해서는 국제사회도 깊은 관심과 우려를 표명하고 있다. 북한은 한반도에서 긴장을 고조시키는 도발행위를 즉각 중단해야 하며, 사실 시인 및 사과, 책임자 처벌, 재발방지를 약속해야 한다. 정부는 한·미연합방위태세와 긴밀한 대북공조를 바탕으로 주변국 및 국제사회의 협조 등 가용한 모든 수단을 동원하여 북측의 납득할만한 조치를 지속적으로 촉구해 나가야 한다.

주지하다시피, 북방한계선은 1953년이래 남북간 해상경계선으로 유지되어 왔고 1992년 남북기본합의서 11조에서 다시 이를 확인하였으며, 현재도 실질적인 해상에서의 군사분계선으로 유지되고 있다. 우리 군은 앞으로도 현 북방한계선을 확고히 지켜 나가야 할 것이며, 북측이 불법적으로 북방한계선을 침범한다면 이를 무력도발로 간주하여 강력히 응징해야 한다. 그리고 그로 인해 발생하는 모든 결과에 대한 책임은 전적으로 북측에 있다는 점을 분명히 해야 한다.

8. 맺 음 말

본 연구의 목적은 해상경계선 획정에 대한 경위를 살펴보고, 휴전이래 쌍방이 존중해 온 해상구역을 중심으로 하여 우리측 주장의 법적 근거를 제시하면서, 특히 서해에서의 경계선이 북방한계선과 일치해야 함을 입증하

고, 북한 NLL 무효화의 허구성과 향후대책을 알아보았다. 동해의 군사분계선 연장선은 최초 1953년 8월 이후 한국군과 주한 미해군의 작전명령서 상에만 명시된 선이었으며, 북한에 공식 통보된 바도 없었다. 그러나 이러한 군사분계선의 획정 경위를 보면 한국전쟁 중 한반도의 육상에는 진퇴의 변화가 많이 있었으나 해상에서는 거의 모든 한반도 주변해역을 유엔군이 장악하고 있었다. 휴전협정 직후 유엔군 총사령관은 동·서해 각 연안에서 북한측으로 확장된 해군세력을 지상의 군사 분계선에 따라 동해에서는 군사분계선 연장선, 서해에서는 북방한계선을 설정하여 세력을 남쪽으로 철수시켰다.

휴전협정 체결당시는 북한은 육지의 군사분계선이나 비무장지대에 관하여 관심이 컸지만, 인근 해양문제에 대하여는 별로 주의를 기울이지 않았다. 따라서 서해 5개 도서군에 관한 법적 의미를 보면 첫째는 휴전협정 체결에 관한 미군당국의 지침이 교섭과정에서 알 수 있듯이 국가간의 영토경계선문제를 다루거나 한국문제의 해결을 다루는 것이 아니라 단지 군사적 성격의 장기적 휴전을 합리적으로 유지하기 위한 협정체결이 목적이었다.

둘째는 그 당시 해양에서의 군사력은 UN군측이 일방적으로 완전히 지배하고 있었기 때문에 양측의 분계선을 긋는 문제라기 보다는 UN군측이 일방적으로 양보하여 철수하는 문제였다.

동해에서의 해상경계선은 군사분계선 연장선으로 사실상 지켜져 내려오고 있다. 1967년 한국해군의 중형경비정 격침사건, 1968년 미정보선 프에블르호 납치사건이 있기 전까지만 해도 이 군사분계선 연장선을 자주 월선하였으나, 이 두 사건 이후에는 남한측 함정이 이 선을 월선하는 사례가 없었다. 이후 북한에서는 50해리 군사수역, 200해리 경제수역을 발표하였으나 남쪽으로의 경계는 군사분계선 연장선과 거의 일치하고 있었으므로 이 선이 동해에서 남북한이 사실상 관할해 온 해상구역의 경계선으로 기능하여 온 사실을 확정시킬 수 있다.

서해에서의 해상경계선은 휴전협정 당시 UN군이 해상 봉쇄력을 남쪽으로 철수시키기 위하여 자기 제한적으로 북방한계선을 설정하여 해상경비를 담당해왔다. 이에 따라 북한측은 반사적으로 이 선의 북쪽을 맡게 되었고, 많은 시간이 지난 후에야 군사적으로 이 지역을 장악했다. 북한이 실시한 경비구역의 경계는 대체로 NLL과 일치하는 것이었고 휴전 이후부터 서해에서 남한과의 경계선으로 이 NLL의 범위를 대체로 지켜오고 있었다.

이러한 북방한계선을 남·북한 간의 해상경계선으로 결정하는 데에는 다음과 같은 세 가지의 타당성이 있다. 첫째는 휴전협정 수행을 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다. 육지나 섬의 인근수역은 그 육지나 섬에 속한 것으로 존중하라는 것이 1953년 휴전협정의 정신이라고 한다면 북방한계선은 이러한 규정을 구체화한 경계선으로서 가장 적합하다고 할 수 있다. 둘째는 해양경계선 획정에 관한 해양법협약에 적합하다는 것이다. 서해 5개 도서군과 북한의 관할 지역인 옹진반도 사이의 거리는 대체로 6해리 내외이므로 영해의 폭을 3해리로 규정하던 당시의 해양법으로 보나 12해리로 보는 오늘날의 해양법으로 보나 그 중간선을 해양경계선으로 삼을 수밖에 없다. 셋째는 그간 20여년 이상의 기간동안에 관행적으로 실행되어왔다는 것이다. 북방한계선의 법적 지위를 확립하는데 가장 중요한 사실은 북한이 UN군 사령부측의 통보를 받고 아무런 이의를 제기하지 않고 20년간 준수한 사실이다. 그러므로 20년이 지난 1973년에 와서부터 북한이 북방한계선을 부인하고 한국측 관할수역에 대하여 관할권을 주장하고 나섰고, 이제는 NLL을 무효화하고, 또 이제는 새로운 서해 해상경계선을 설정 선포한 것은 억지라고 밖에 말할 수 없다. 따라서 남·북한 간의 해상경계선 획정은 휴전협정의 정신에 따라 해상군사분계선이라고 간주되어야 할 서해의 북방한계선(NLL)과 동해의 군사분계선 연장선(MDL-X, NBL)이 기준이 되어야 한다.

이렇게 보면 우리의 대응책은 분명해진다. 먼저 대북체제 우위의 자만이 나 감상적 민족주의, 그리고 통일지상주의 보다 북한이 호전적 적대행위를

지속하는 한 분명한 주적임을 명심, 자주국방의지와 능력을 키워 나가야 한다. 뿐만 아니라 한반도 안보의 직접 당사자는 미군이 아니라 엄연히 우리 국군이라는 점을 북한에 확실히 인식시켜야 하며, 지난 반세기 동안 유지되어 온 실질적 해상경계선인 NLL을 반드시 지켜내겠다는 각오가 필요하다. 또한 북한은 하나를 들어주면 또 다른 것을 요구하고 협상과 대화를 진행하면서 군사도발을 병행하는 패턴을 반복해 왔다는 점을 감안할 때 억제력인 힘의 우위확보가 요구된다고 하겠다. 특히 21세기 태평양 시대에 한국 해군력의 증강이 필수적이며, 이는 국방을 위해서는 물론 국가경제를 부흥시키는데도 최우선 요소임을 명심해야 한다.

K C I