

제2차 남북정상회담 이후 서해 북방한계선(NLL)의 국제법적 검토

이 장 희

한국외국어대학교 법과대학 교수

I. 문제 제기

지난 2007년 10월 4일 평양에서 개최된 제2차 정상회담은 성공적으로 개최되어 유익한 합의 사항을 도출하였다. 제2차 정상회담 이후 남북 합의사항인 <남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언>(이하 10·4 남북공동선언)¹⁾은 국내외로부터 많은 지지를 받고 있다. 이제 이 10·4 남북 공동선언을 각론적으로 구체적으로 실천하는 방안이 다방면에서 제시되어야 한다. 통일부에 따르면 이번 합의사항은 5개 분야 45개 아이টে에 이른다고 한다. 특히 제2차 남북정상회담 직전에 가장 국민적 관심이 많았던 의제는 정상회담에서 북방한계선(Northern Limited Line : NLL) 문제를 의제로 채택할 것인가에 있었다. 그래서 제2차 정상회담 직전에 북방한계선문제를 둘러싸고 남한 내부에 많은 학술토론회와 뜨거운 찬

반 논쟁이 있었다. 제2차 정상회담 직전 평양방문 남북합의서도 <6·15공동정신>과 <우리민족끼리의 정신>으로 평화, 번영, 통일이라는 3가지 분야에서 남북관계를 근본적으로 새로운 국면으로 한 단계 발전시키자는 것이다. 이를 위해서는 가장 필요한 일이 군사적 신뢰에 기초한 확실한 안전보장이 정착되지 않고는 평화, 번영, 통일로 지속적으로 추진, 제도화할 수가 없다. 이러한 관점에서 남북한 간에 군사적 긴장을 가져오는 가장 예민한 현안 이슈가 서해 5개 도서²⁾ 주변 북방한계선이다. 6차례의 남북장성급회담이 결렬된 것도 서해 북방한계선에 대한 양측의 입장 차이에서 연유한다. 더구나 남북한은 1999년 6월 7일 연평해전³⁾⁴⁾⁵⁾ 그리고 2002년 6월 29일 서해교전에서 쌍방의 군사적

1) 2007년 남북정상회담이 07.10.2~4 간 평양에서 개최, 김정일 위원장과 단독회담 2회, 김영남 상임위원장 면담 등을 통해 8개항의 공동선언을 발표하였다. 8개 합의사항은 (1) 6·15 공동선언 적극 구현, (2) 상호존중과 신뢰의 남북관계로 전환 (3) 군사적 긴장완화와 신뢰구축(국방장관 개최), (4) 6자회담의 2·13 합의이행 협력, 평화체제 구축과 종전 선언논의 실현 노력 (5) 남북경협확대발전, 서해평화협력지대설치(부총리급경제협력공동위원회 개최), (6) 사회문화교류협력의 발전 (7) 남북간 인도적 사업협력 (8) 국제무대에서의 공동노력 등이다.

2) 서해 5개 도서란 정전협정 제2조 13항 B호 단서에서 열거한 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도를 말한다. 그러나 연평도는 대연평과 소연평으로 2개로 나누어있는 섬으로 '서해 6개 도서'라고 함이 정확하다고 한다.

3) 지난 1999년 6월 7일 오후 1시경 북한 경비정 6척이 북방한계선 남방으로 월선한 것을 계기로 남북사이의 무력 충돌행위와 그로 인해 쌍방의 사상자를 낸 것은 남북간의 문제를 평화적으로 해결하지 못한 나쁜 선례를 또 하나 남겼다.

충돌로 쌍방은 수많은 사상자를 낸 바 있다. 그래서 본고는 제2차 정상회담에서의 5개 분야 45개 합의사항 중에서도 국민적 관심이 가장 높았던 서해 북방한계선과 직접 관련 있는 10·4 남북공동선언 5항 [서해특별수역지대 설치]를 중심으로, 제2차 정상회담 이후 북방한계선의 국제법적 과제를 점검하고자 한다. 이에 앞서 서해 북방한계선(NLL) 설정의 역사적 배경과 국제법적 관점을 우선 심도 있게 분석, 점검한다.

II. 서해 북방한계선 설정의 역사적 배경 및 국제법적 검토

1. 서해 북방한계선 설정에 대한 역사적 배경

한국전쟁이 발발하자 극동 해군사령관은 1950년 7월 4일 대북 봉쇄한계선을 설정하였는데, 동해는 41도선, 서해는 북위 39도 30분선으로 설정하여 해상에서 제해권을 장악하였으며, 1951년 9월 27일에는 UN군 사령관이 해상 방위

수역인 Clark Line⁶⁾을 선포하여 북한의 해상봉쇄를 겨냥하여 제3국으로부터 敵性船舶의 북한 지원활동을 제한하였다.⁷⁾

1953년 7월 27일 한국정전협정의 체결 및 발효로 무력행위가 정지되자 UN군 사령관은 1953년 8월 30일 정전협정 제2조에 따른 해상에서의 병력철수 등 정전협정 내용의 이행과 잠재적인 군사교전을 줄이려는 의도하에 UNC의 함정 및 항공기에 대한 일방적인 통제를 목적으로 서해 지역 남북한 사이에 이른바 NLL을 설정하고 이를 해군부대에 시달하였다. 이 선은 물론 정전협정에는 근거가 없으며 1953년 8월 이후 한국군과 주한 미해군의 작전명령서상에만 명시된 선이었다. 물론 북한에 공식적으로 통보된 바도 없다.⁸⁾ 물론 북방한계선(NLL)과 군사분계선 연장선(MDL Extension or NBL : 북방경계선)을 유엔 군사령부가 북한 당국에 정식 통고하였다는 한국 학자들⁹⁾과 외무부 연구보고서¹⁰⁾에도 그러한 기록이 있으나, 이러한 사실은 UNC 당국이 부인하고 있고, 달리 확인되지도 않고 있다.¹¹⁾

동 NLL은 UNC가 1952년 9월 27일 당시에

- 4) 남북 쌍방 모두는 남북기본합의서 제9조와 제10조를 위반하였다. 합의서 제9조 : “남과 북은 상대방에 대하여 무력을 사용하지 않으며 상대방을 무력으로 침략하지 않는다.”, 제10조 : “남과 북은 의견대립과 분쟁문제를 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결한다.”라고 명시하고 있다.
- 5) 서해사태의 상세한 경과, 이장희, “서해 5도 사태에 대한 국제법적 분석과 평가”, 경실련 통일협회 및 자주평화통일민족회의, 평화를 만드는 여성회 공동주최 [서해교전사태의 평화적 해결을 위한 긴급토론회] 자료집 참조(1999년 6월 18일).
- 6) Clark Line(1952.9.27.설치, 1953.8.27. 철폐)은 한국 전쟁 기간중 1952년 4월 28일부터 1953년 9월 10일까지 미군총사령관 겸 UN군 총사령관 마크 클라크(Mark W. Clark) 미국 육군대장의 이름을 딴 것이다. 1951년 7월 10일, 개성에서 정식 회담이 시작된 정전협상이 지지부진하고, 새로 참전한 중국인민지원군의 대공세로 수세에 몰린 미국은 중공과 북한에 대한 외부로부터 압력을 강화해야 할 필요가 더욱 커졌다. 외부(외국) 무기, 물자의 보급, 지원, 교역을 전면 차단함으로써 미국의 조건에 따르는 정전조건을 최단시일 내에 수락하도록 압력을 가하는 수단으로써 중공과 북한에 대한 해안봉쇄를 실시하고 UN총회에 그 승인을 요청하였다. 사실은 UN에 대한 중국, 북한 해상봉쇄 조치요청에 1주일 앞서 클라크 UN군총사령관은 실제적인 봉쇄조치를 취했었다. 이것이 클라크라인이다. 하지만 미국정부는 중국 본토 해안에 대해서는 러시아를 비롯한 많은 나라들의 반대로 실효있는 해상봉쇄 가능성이 희박했기 때문에 특히 북한 해안만 미군해군의 실행행사로 봉쇄되는 상태가 계속되었다. 한국전쟁에 관한 미국정부 극비문서 : 795 00/10~252. 1952년 10월 2일 : Foreign Relations of The United States 1952~1954, Volume XV, Korea, pp.551~553.(리영희, “북방한계선은 합법적 군사분계선인가?”, 통일시론, 통권 제3호, 99여름, 청명문화재단, pp.42~45에서 재인용)
- 7) 유재민, “남북한 불가침 협상의 한계”, 국방대학원, 안보과정 우수 논문집, 1998년 12월, pp.12~13
- 8) 상계논문.
- 9) 김명기, 백령도와 국제법, 법문사, 1980, p.43 ; 박종성, 한국의 영토, 법문사 1985. p.385 ; 류병화, “남북경계선과 서해 5개 도서군”, 교수논총, 1996년 8월, p.244
- 10) 외무부 외교안보연구원, 서해 5도의 법적 지위, 1988.7.15, p.3
- 11) 유재민, 전계논문, p.15, 주석 4) 참조

소위 “Clark Line”과 동일한 해상봉쇄적 성격¹²⁾을 가지고 있으며, 이런 뜻에서 NLL은 정전협정에 이미 북에 있는 UNC 소속 병력의 조속한 철수 및 효과적인 통제를 위하여 정전협정 실천을 위한 군사적 내부 조치에 불과하다.

단지 공식 자료에 의하면¹³⁾ 북한이 실시한 경비구역의 경계는 대체로 북방한계선과 일치하는 것이었다. 북한 해군은 1953년 8월부터 1973년 10월까지 약 20년 동안 사실상 북방한계선 이북에서 작전을 수행하였으며, 이를 통해 북한이 UNC가 정한 일방적인 통제선을 남한과의 해상경계선으로 지켜오고 있다고 한다.

위의 주장에 대해 북한이 지난 20년 동안 UNC가 일방적으로 선언한 국제법적 근거도 없는 NLL선을 묵시적으로 받아들인 것으로 보는 것에 대해서도 수긍을 쉽게 할 수 없다. 왜냐하면 북한이 설사 UNC의 일방적 NLL선언을 실력으로 부정하고 싶어도 6·25 전시 중이나 전시 후에도 북한의 해군력은 완전 괴멸상태에 있었기 때문에 자체 빈약한 해군력으로 NLL선 이남을 장악하기가 어려운 상황이라는 점도 고려되어야 할 것이다.¹⁴⁾

그 후 북한은 1973년 12월 1일 제346차 군사정전위원회에서 정전협정의 관계조항을 들어 “서해 5개 도서 주변수역은 북한의 관할 수역이며, 이들 도서 자체가 정전협정에 명기된 대로 UNC 통제하에 있음은 인정하나, 그 주변수역을

통제하는 북한의 사전승인을 받아서 通航해야 한다”는 주장을 하였다.¹⁵⁾

이 주장이 있은 후 북한은 NLL 남측에 위치한 우리 측 함선을 정전구역의 “침범”으로 비난하였고, 의도적으로 북방한계선 남쪽으로 그들의 함선을 월선시켰다. 그러나 1973년 10월 서해 사태 이후 연평도, 소청도, 대청도, 백령도를 통항하는 우리 측 함선이 북한에게 사전 통항승인을 받고 통항한 것은 아니다. 다만, 종래(1973년 10월)보다 더 의도적인 북한 측 함선의 북방한계선 월선이 빈번하게 되어, 충돌을 회피하기 위한 조치로 실질적인 한국 측 서해 경계선은 북방한계선보다 약 2-4해리 정도 남하 조정되어 운용되고 있다.¹⁶⁾

생각건대 서해에서 위의 사실상의 상황을 종합하여 판단하여 볼 때, NLL이 남북한 양측이 사실상 관할하여 온 해상 구역의 경계로 기능하여왔다고 단정하기에는 어렵다고 보아야 할 것이다.¹⁷⁾ 그 이유는 NLL은 쌍방이 합의하고 인정한 “군사분계선”이 아니기 때문이다. NLL로 인해 충돌이 있을 때마다 남한(한국) 쪽의 편을 들어야 할 것으로 여겨지는 유엔군 총사령관(미국)은 남북해군 충돌 이후 남한 쪽에 유리한 성명이나 공식 발언을 하지 않고 있다. 미국(유엔군 총사령관)의 이런 태도는 무엇을 말하는 것인가? 심각하게 음미해 볼 일이다.¹⁸⁾

12) 앞서 언급 한 것처럼, Clark Line은 제3국으로부터 북한에 대한 적성활동지원을 차단하려는 해상봉쇄선이다. 반면 NLL은 북한으로부터 직접적인 무력침략을 차단하려는 불가침선 성격인 군사분계선이 아니다.

13) 상계논문, p.15 : 미국 국무성이 작성한 자료지도(지도1~3)참조

14) James M. Lee, “History of Korea's Military Demarcation Line and Reduction of Tension along the DMZ and Western Sea through Confidence Building Measures between North and South Korea”, 탈분단의 DMZ, 한겨레신문 창간(1988.5.15.) 및 한림대학교 개교(1982.5.15.) 기념 국제학술회의, 논문집[I], 2000년 5월 13일, pp.67~68 참조

15) 한국 군사정전위원회 제346차 회의록, 1973년 12월 1일자

16) 유재민, 전개논문, p.16 참조

17) 이창희, “서해 5도의 국제법적 쟁점과 그 대응 방안”, 외법논집 제10집, 2001, pp.54~55. ; 이창희, “6·29 서해교전과 북방한계선에 대한 국제법적 검토”, 외법논집 제12집, 2002, p.46

18) 리영희, 전개서, pp.30~31 참조

2. NLL 논의에 대한 과거 변화 추이 점검

지난 2007년 10월 2~4일 제2차 남북정상회담의 의제로 서해 북방한계선(NLL)의 문제가 주요한 의제로 제기되곤 했다. 남한 내에서 NLL에 대한 의견이 첨예하게 대립되어 있었다. 이제 이 문제를 과거 냉전시대처럼 무조건 회피할 것이 아니라, 쌍방의 명확한 입장을 확인하고, 쌍방 모두에 이익이 되는 평화적 방안을 모색해야 할 때라고 본다. 아래에서는 NLL에 대한 과거 논의 배경을 우선 살펴볼 것이다.(〈그림 1〉; 〈그림 2〉 참조)

- 1953년 7월 한국정전협정에서 지상 군사분계선(MDL)은 합의되었는데, 서해 해상 경계선은 북측과 유엔사(UNC : United Nations Command)의 의견 차이로 인해 합의를 못했다.

- 1953년 8월 30일 UNC 사령관(Mark W. Clark 대장)은 한반도 해역에서 남북 간의 우발적 무력충돌 발생가능성을 줄이고 예방한다는 목적으로 동해 및 서해에 한국의 해군 및 공군의 초계활동을 한정하기 위한 선으로 북방한계선(NLL : Northern Limited Line)을 설정하였다. 당시 이승만 박사는 정전협정을 반대하고 북진통일을 주장하였다.

- 물론 UNC는 이 당시 NLL에 대해 해군작전규칙의 일환으로 남측 해군에만 전달하고, 북측에는 공식적으로 통보를 하지 않았다.

- 서해 해상에는 당시 영해 기준 3해리를 고려하고 서해 5개 도서와 북한지역의 개략적인 중간선을 기준으로 NLL를 설정. 동해상에는 군사분계선(MDL) 연장선을 기준으로 하여 “북방경계선(NBL : Northern Boundry Line)을 설정. 그 후 1996년 7월 1일 UNC/연합사 정전시 교전 규

칙을 개정하면서 동·서해 모두 “북방한계선(NLL)”으로 명칭을 통일 하였다.

- NLL 설정 이후 북한은 1957년부터 북방한계선 월선을 계속 시도함. 그 후 1960년대도 북방한계선 월선문제로 남북 쌍방간에 크고 작은 분쟁이 빈번하게 발생하였다.

- 북측의 공식적 문제 제기는 1972년부터 시작. 이 당시 북한은 서해 5도 근해의 영유권을 주장하였다.

- 1973년과 10월과 11월에 다수의 함선이 43차례나 NLL을 월선하였다.

- 북측은 1973년 12월에 개최된 제346차 및 347차 군사정전회의에서 정전협정 관계조항을 들어 황해도와 경기도 도계선 연장선 이북 수역은 자기들의 영해라고 주장. 동시에 서해 5도 주변수역은 북측의 관할수역이며 5개 도서 자체가 UNC 통제하에 있는 것은 인정하나, 그 주변수역은 통제하는 북한의 사전 승인을 받아서 통행해야 한다는 주장을 하였다.

- 이에 대해 UNC는 정전협정 문구를 위반하는 것으로 “전적으로 용납할 수 없는 제변”이라고 반박하였다.

- 1977년 7월 1일에는 북측이 “200해리 경제수역”을 설정한 데 이어 그해 8월 1일에는 “해상 군사경계선”을 설정하였는데, “동해에서는 영해기산선으로부터 50마일을, 서해에는 경제수역 경계선으로 한다”라고 하였다.

- 이에 대해 우리 정부는 외무부 및 정부대변인 성명을 통해 인정할 수 없다는 하였다.

- 북측은 1977. 7. 21. 개최된 판문점 장성급 회담에서 정전협정상의 경기도와 황해도의 경계선을 연장한 서해 해상 경계선을 제시하고 이를 협의하기위한 실무급 접촉을 제의하였으나, 미군측은 남북 군사공동위를 개최하여 이 문제를 해결하자고 주장하면서 해상경계선이 확정될 때까지는 지금의 북방한계선을 준수하자는 주장을 하였다.(회담 결렬)

- 남측은 이러한 위의 문제가 1992년에 체결된 남북기본합의서 및 불가침 부속합의서를 통하여 협의·체결되어 일단락되었다고 보아 왔다.

- 그럼에도 불구하고 남북 사이 서해 해상 불가침경계선의 미확정상태가 1999년, 2002년을 비롯하여 과거 서해사태의 근본원인으로 되어 왔다.

- 2004년 6월 제2차 남북장성급회담에 이어 1년 9개월 만에 어렵게 열린 제3차 장성급회담이 큰 결실 없이 끝난 것도 서해 해상 불가침선 합의문제가 큰 장애물로 등장했다.

- 2006. 3. 2. 판문점 통일각에서 개최된 제3차 장성급회담이 김영철 조선인민군 중장과 한민구 국방부 소장 사이에 열렸지만 결국 실패하였다. 회담의 주목적은 서해 해상충돌 방지와 공동어로수역 실현에 있었다.

- 2005년 남북 수산협력실무회의는 공동어로 합의. 이후 군사회담에서 계속 논의하자고 하였다.

- 국방부, 현재의 NLL 인정하에 서해 평화 정착에 기여하면서 남북어민들의 공동이익을 창출할 수 있는 수역에 남북 공동어로수역, 바다목장 시범사업 조성하자고 주장하였다.

- 제3차 회담(2006년 3월)이 합의 없이 끝난 배경에 대해, 총련기관지 <조선신보>는 4일 서해상에서 충돌재발 근원을 없애자는 북측과 신뢰보장 대책을 우선한 남측의 의견 차이 때문이라고 하였다. 즉, 북측은 국제법과 정전 협정에 따라 과거의 것을 백지화하고 근본적으로 새로 출발하자는 입장이고, 남측이 현 상태를 그대로 유지하면서 그를 통하여 어떤 불순한 의도의 목적을 추구한다고 비판하였다. 이 배경에는 서해 해상경계선의 확정 방안을 둔 남북 사이의 큰 의견 차이가 큰 쟁점이다.

- 제4차 장성급회담(2006년 5월)

열차 시험운행을 열흘 정도 앞두고 열린 제4차 장성급회담에서 북측은 “장성급 회담에서 해상 군사분계선 설정문제를 우선 토의하지 않는다면 다른 문제도 진척을 볼 수 없을 것”이라고 주장했다.

- 제5차 장성급회담(2007. 5. 8.~10.)

- 서해상 충돌방지, 공동어로 수역설정, 남북 교류협력의 군사적 보장 대책 등에 대한 논의를 하기로 했다. 이것은 先 종전의 근본 문제 해결, 後 여타 문제 해결이라는 원칙에서 큰 변화이다.

- 제6차 장성급회담(2007. 7. 24.~26.)

○남북한은 서해상에서 군사적 충돌방지와 공동어로수역 실현, 경제협력 실현, 경제협력 및 교류의 군사적 보장문제에 대해 중점 협의했으나, NLL문제로 논쟁을 거듭하다가 합의없이 회담 종료

○북한은 NLL 이남 공동어로 5개를 설치하자는 안을 제시. 협상 태도에 미묘한 변화이다.

○이 중 연평도 주변 해역 중 북한이 주장하는 일부와 NLL 북방 일부 구역을 평화수역으로 정하는 방안은 제시하였다.

○ 남측은 북측이 제시한 서해 공동어로 선은 국민정서상 수용하기가 어렵다는 반응을 보였다. 북측이 제시한 어로구역이 NLL을 기점으로 대략 1~2km 남쪽이기 때문에 이를 수용하면 NLL이 무력화될 뿐만 아니라 NLL보다 아래쪽으로 새로운 경계선이 설정되는 효과가 있어 받아들일 수 없다는 것이다.

- 2007년 8월 25일 북측은 조선중앙방송과 평양방송을 통해 “서해 NLL은 쌍방 사이에 아무런 합의도 없이 설정됐고, 정전협정의 불가침 요구에도 배치될 뿐만 아니라 국제적으로 공인된 해양법에도 어긋나기 때문에 그 존재 자체를 부정해 왔고 철회돼야 한다”고 주장했다.

- 그러므로 1999년 6월 7일 연평해전과 2002년 6월 29일 서해교전은 안정적인 한반도의 평화관리를 위하여 서해 해상경계선 문제가 핵문제와 더불어 시급하게 해결해야 할 과제로 인식

되고 있다. 북측은 제1차 장성급회담에서 제4차 장성급회담까지 근본 문제인 경계선 문제가 우선 논의돼야 다른 문제를 다룰 수 있다는 입장을 펴왔다. 제5차 장성급회담부터 미묘한 변화를 보이기 시작했다.

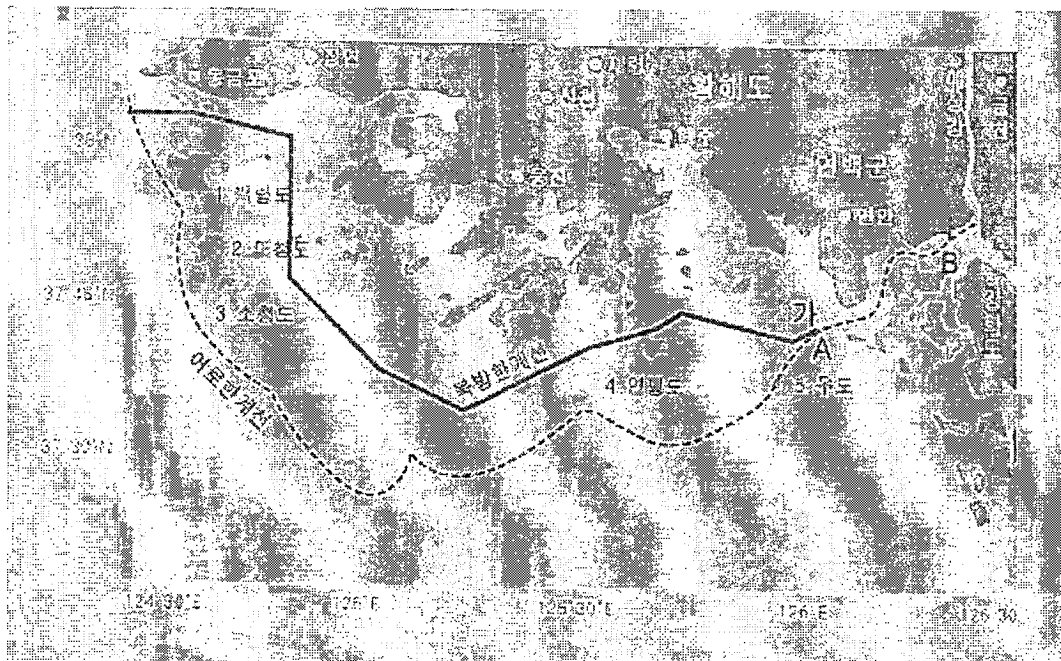
- 여기서는 북한 측의 서해 해상경계선에 대한 국제법적 주장과 그 의도 그리고 향후 전망을 검토하고자 한다.

3. 서해 북방한계선에 대한 국제법적 국내법적 규정 검토

1) 정전협정

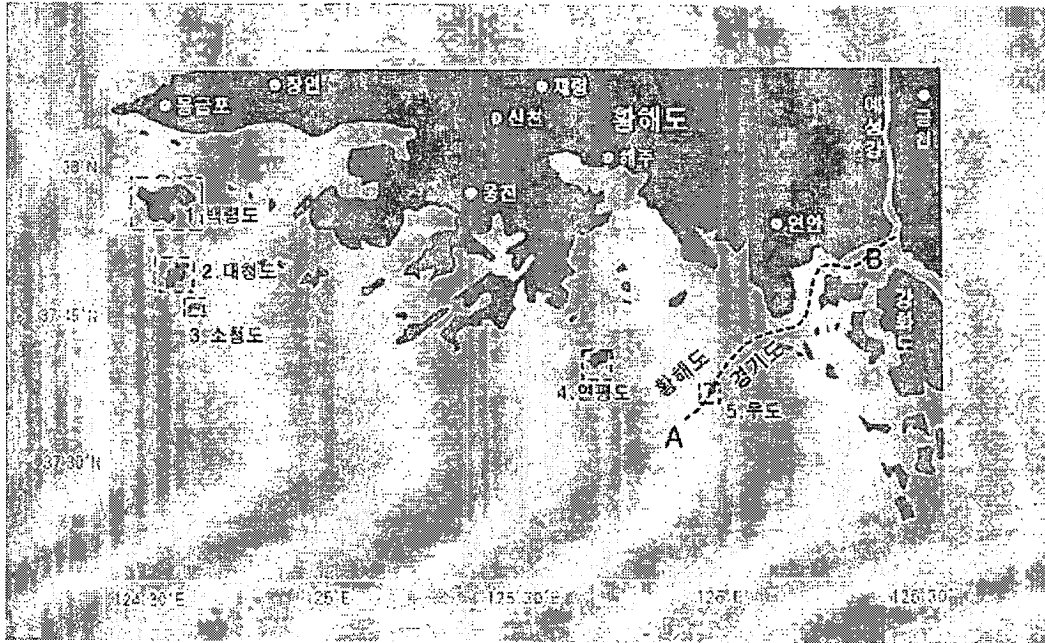
제2조(정화 및 정전의 구체적 조치) 제13항 B 호 “본 정전협정이 효력을 발생한 후 10일 이내에 상대방의 ... 후방과 연안도서 및 해면으로부터 모든 군사역량을 철거한다. ... 상기한 연안

<그림 1> 남한 측 주장의 “북방한계선”과 “서해 해상군사완충지대”



* 정전협정 첨부지도 제3도 일부에 “북방한계선” 등을 추가한 것임.

<그림 2> 정전협정 첨부 지도 제3도 : 정전협정 제2조 13항(b)에서 규정된 서해 5도



도서라는 용어는 본 정전협정이 발효시에 비록 일방이 점령하고 있을지라도 1950년 6월 24일에 상대방이 통제하고 있던 도서를 말한다. 단, 황해도와 경기도의 도계선 북쪽과 서쪽에 있는 도서 중에서 백령도, 대청도, 소청도, 연평도 및 우도의 도서들은 유엔군 총사령관의 군사통제하에 남겨 두는 것을 제외한 다른 모든 도서들은 조선인민군 최고사령관과 중국인민군 사령관의 통제하에 둔다. 한국 서해안에 있어서 상기 경계선이 남아있는 모든 도서들은 유엔군 총사령관의 군사통제하에 남겨둔다.”

- 위 정전 협정은 연안도서의 관할문제는 해결하였으나, 해상경계선 문제는 침묵하고 있다.

- UN 측은 1953년 8월 30일, 남측의 함정 및 항공기의 초계활동의 북방한계를 제한할 목적으로 북측과 합의 없이 북방한계선을 설정하였다.

- 남측은 NLL이 국제법과 정전협정에 따른 정당한 것이라고 하나 이에 대한 명백한 근거는 없는 상태이다.

2) 남북기본합의서와 그 부속문서

- 남북기본합의서 제11조 :

“남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전협정에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다”

- 남북기본합의서 제2장 남북불가침 관련 부속합의서 제10조 :

“남과 북의 해상 불가침선은 앞으로 계속 협의한다. 해상불가침구역은 해상불가침선이 확정 될 때까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.”

- 남북기본합의서 채택시 남북 양측은 서해

해상경계선의 경우, 육상경계선과는 달리 앞으로 계속 협의한다는 것을 원칙으로 두어, 분쟁의 여지가 있어 해상경계선을 명확히 하지 못한다는 점을 명확히 하고 협의해야 할 의무를 부과하였다.

- 다만, 쌍방이 합의에 도달하기 전까지는 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역을 해상불가침 구역으로 규정하여 분쟁발생을 방지하려고 하였으나, 관할구역에 대한 주장이 달라 해상불가침구역에 관한 단서조항은 거의 의미를 상실하였다.

- 하지만 10년 이상 동안 남북은 협의의무를 다하지 않음으로써 해상경계선을 불명확한 상태에 두었고, 이것이 서해교전사태의 근본 원인이 되고 있다.

- 남측은 위 조항을 근거로 북방한계선의 정당성을 주장하고 있으나, 그 자체로 근거가 명확하지 못할 뿐만 아니라 남측 스스로 남북기본합의서를 법적 구속력이 없고, 오로지 정치적 구속력만이 있는 신사협정으로 보고 있어 이를 북측에 강하게 강제할 근거도 없는 상태이다.

3) UN 해양법 협약

- 제3조(영해 폭) : “모든 국가는 이 협약에 따라 결정된 기선으로부터 12해리를 넘지 않는 범위에서 영해 폭을 설정할 권리를 가진다.”

- 제15조(대항국간 또는 인접국간의 영해의 경계 확정) : “두 국가 간의 해안이 서로 마주보고 있거나 인접하고 있는 경우, 양국 간 달리 합의하지 않는 한 양국 각각의 영해기선상의 가장 가까운 점으로부터 같은 거리에 모든 점을 연결한 중간선 밖으로 영해를 확장할 수 없다. 다만, 위

역사적 권원이나 그 밖의 특별한 사정에 의하여 이와 다른 방법으로 양국 영해의 경계를 확정할 필요가 있는 경우에는 적용하지 아니한다.”

- 유엔 해양법협약에 남측은 가입되어 있으나, 북측은 가입되어 있지 아니하므로 이를 근거로 경계확정을 할 수는 없으나 이미 해양법협약의 상당 부분이 국제관습법 혹은 국제법의 일반원칙으로 되었기 때문에 이 기준을 제시할 수는 있다.

4) 영해 및 접속수역법

- 제1조(영해의 범위) : “대한민국의 영해는 기선으로부터 측정하여 그 외측 12해리의 선까지에 이르는 수역으로 한다. 다만, 대통령령이 정하는 바에 따라 일정 수역에 있어서는 12해리 이내에서 영해의 범위를 따로 정할 수 있다.”

- 제3조의 2(접속수역의 범위) : “대한민국의 접속수역은 기선으로부터 측정하여 그 외측 24해리 선까지에 이르는 수역에서 대한민국의 영해를 제외한 수역으로 한다. 다만, 대통령령으로 일정 수역에 있어서는 기선으로부터 24해리 이내에서 접속수역의 범위를 따로 정할 수 있다.”

- 제4조(인접 또는 대항국과의 경계선) : “대한민국과 인접하거나 대항하고 있는 국가와의 영해 및 접속수역의 경계선은 관계국과의 별도의 합의가 없는 한 양국이 자기 영해의 폭을 측정하는 기선상의 가장 가까운 지점으로부터 같은 거리에 있는 모든 점을 연결하는 중간선으로 한다.”

5) 소결론

영해 및 접속수역법은 비록 남측의 법률이지

만 유엔 해양법협약에 따르고 있다. 이러한 것으로 종합적으로 고려하여 영해, 즉 해상경계선의 확정 원칙으로 등거리 원칙이 제시하고 있다는 점에 주목하여야 한다.

4. 서해 NLL에 대한 유엔사(미국)의 입장

서해 NLL에 대해서 당연히 남한의 입장과 같아야 한다고 생각되는 유엔사와 미국의 입장도 우리와는 다른 면이 있음. 즉, 유엔사는 서해 NLL에 대해 군사작전상 설정된 해상경계선으로 군사분계선이 아니다. 북측의 단순 월선(越線)에 대해서는 무조건적 대응 불가능하며, 월선 후 적대적 도발행위 또는 서해 5개도 3해리 접근 시에만 무력대응 가능 등으로 해석하고 있다.¹⁹⁾

유엔사는 그동안 서해 5개 도서 3해리 밖의 북측 어로활동수역에 대해 공해(International Waters)에서 어로행위라고 했고, 서해 5개도서 안의 수역을 인근수역(waters contiguous to the island groups)에서 어로 행위라고 하였다. 그리고 북한의 NLL침범은 바로 이 인근수역을 침범했다고 한 것이며, 미 국무성도 NLL 통과를 영해침범으로 보지 않고 있다.

NLL은 무력충돌을 예방하기 위한 안전조치이며, 적대적 도발적 행위가 없는 한 북한 함정 및 선박의 월선은 정전협정 위반이 아니라고 한다.

NLL을 서해상의 군사분계선으로 간주하고 공식입장을 밝혀 온 우리의 입장과는 사뭇 다르

다고 할 수 있다. NLL의 잠정적인 성격을 다시 한 번 확인해 주는 근거라고 판단된다. NLL 이상의 새로운 서해 해상경계선 논의의 필요성을 다시 일깨워 주는 근거이다.²⁰⁾

5. NLL에 대한 북한의 입장

북한 측이 지난 제3차 장성급회담에서 주장한 점은 충돌재발의 근원을 제거하고, 이를 위해 쌍방의 과거주장을 백지화로 하고, 정전협정과 국제법 원칙 그리고 남북기본합의서에 따라 해결하자고 했다. 아래에서 좀 더 심층적으로 분석하여 북한의 진의를 살펴본다.

1) 충돌재발 근원 제거

- 근본적으로 접근하자고 함.
- 공동어로수역과 같은 애매한 수역설정으로 부족하다고 함. NLL에 대해서도 완전 재검토하는 입장

2) 쌍방의 과거 주장 포기하자고 제의

- 북측은 1999년 9월과 2000년 3월 23일 일방적으로 선포한 “서해 5도 통항질서”를 포기할 용의가 있음을 시사. 또 북측은 남측에게도 NLL 문제를 백지화하고 재논의 하자고 요구한다.

- 그러나 남측 정부는 국민의 냉전적 정서를 감안 NLL이 해상분계선이라는 기본 입장견지. 동시에 남측은 남북기본합의서 “제2장 남북불

19) “NLL 세부지침 정비키로” 서울신문 2002. 7. 2일자 참조

20) 서해 NLL에 대한 남북한과 유엔사의 입장(2002년 6월 무력충돌 후 각종 언론자료 검색통한 종합)

구 분	남 한	북 한	유 엔 사
NLL 유효성	실질적 해상군사 분계선	불인정	실질적 해상분계선아님
NLL 침범의 정전협정위반	NLL 침범시 정전협정 위반	위반 아님 서해 5도 북측 영해주장	서해 5도 3해리 이내 침범시 정전협정 위반
NLL 수정논의	NLL 고수방침	논의가능	논의가능
주요문제	유엔사의 일방적 설정인정	존재 묵인하다가 1973년이후 이의제기	NLL 단순침범을 문제삼지 않았음

가침"이행과 준수를 위한 부속합의서 제10조 존중한다고 한다.

- 동 합의서 제10조 : “남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상불가침구역은 해상불가침경계선이 확정될 때까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.”

여기서 “쌍방이 관할하여 온 구역”에 대한 해석이 관건이다.

- 상기 구역에 NLL이 포함되는지가 문제이다. 북측 입장에 의하면, NLL 자체를 인정하지 않기 때문에 포함되지 않는다고 본다.

- 이번 제3차 장성급회담에서 “북측이 종전과 달리 남북기본합의서를 근거로 협의를 제안함”은 진전된 모습이다. 종전은 NLL 자체를 인정하지 않고, NLL 자체를 재검토하는 것조차 의제로 인정하지 않았다. 이번에는 공동어로수역과 동시에 NLL 문제도 동시 병행 토의하자는 것은 큰 발전된 모습이다.

3) 공동어로수역문제와 서해 해상군사분계선 확정문제를 동시 병행 토의

- 반면 남측은 공동어로수역문제부터 먼저 토의하자고 한다.

NLL에 대한 남측의 그간의 입장변화에는 국민적 저항을 예상하여 현상유지를 당분간 원한다 : (문제논의 방식의 차이)

4) 정전협정과 국제해양법에 따라 해결 요청에 대한 평가와 분석

- 남측은 국제법보다는 남북기본합의서에 따라 해결하자고 함하고, 북측이 현상 유지적 변화 추구라고 비판하였다.

- 북측은 정전협정에 정전상태를 유지하고

충돌재발을 막기 위한 요구가 반영되어 있다고 본다.

- 북측은 국제해양법에 근거하여 해양경계선을 확장하기 위해, 합의의 원칙, 공정성의 원칙(형평의 원칙), 등거리 원칙, 자연 연장의 원칙을 적용하자고 한다.

- 평가 : 해양경계확정에 관련하여 국제재판상의 선례와 국가간의 합의에 의한 선례를 분석, 검토한 결과 대륙붕 및 상부수역에 모두 적용되어야 할 국제법원칙으로서 또는 기준으로서 합의의 원칙, 형평의 원칙이 대전제이고, 섬이나 해안의 특이한 존재 등의 관련사정과 획선 방식으로서의 등거리 방식이 이들 경계확정원칙에 고려되어야 할 보조적 기준이라 점. 한편 대륙붕만의 경계확정원칙으로서 육지의 자연연장 원칙이 고려되어야 할 것이다.

이러한 측면에서 볼 때 북측의 주장은 국제해양법적으로 근거 있는 주장이다. 다만, 서해 5도와 해상 경계선에 적용되어야 할 원칙으로는 합의의 원칙, 형평의 원칙이고, 보조적으로 등거리 원칙이 적용될 수 있다.

1982년 신해양법 채택 이후 해양경계 확정에 있어서 지질학적·지리학적 요인보다는 거리적 요인이 더 큰 역할을 한다. 등거리방식에 따른 경계 확정을 한 후 관련 사정을 고려하여 이를 수정함으로써 형평한 결과를 달성하도록 하여야 할 것이다. 형평한 결과라 함은 자원배분의 측면에서 배려가 중요하며, 주변해양의 반폐쇄적 특성은 물론 어족 자원의 회피성을 고려하여 공동개발 또는 공동관리 수역을 설치하는 것도 적절하다고 본다.

- 북한은 1982년 12월에 우리보다(대한민국은

1983년 3월에 함) 먼저 해양법협약에 서명은 했으나, 아직도 비준을 하지 않고 있다.

5) NLL에 대한 북한 의도 및 향후 전망

- NLL에 대해 근본적으로 재검토하자는 입장. 과거에는 쌍방 모두 일방적 주장만 내세우고, NLL 자체를 협의의 대상에서 배제시켜 왔다.

그런데 남북 모두 남북기본합의서를 근거로 NLL 자체 혹은 관련 문제를 협의의 대상으로 하자는 것은 종전보다는 긍정적으로 보아야 한다.

- 만약에 국제해양법에 따라 NLL을 재검토할 경우, 이것은 황해도와 경기도 도계선을 해상 경계선으로 하는 것보다는 불리하나, 현재의 NLL 보다는 북한이 유리하다는 것을 인식하고 있는 것으로 보인다.

- 2000년 6·15 남북공동선언 이후 남북한의 국력이 50:1 이라는 압도적인 비대칭관계에서 북측이 국가안보상 남측과 조속히 서해 해상 경계선에 대한 명확한 합의를 하고 싶어 하는 것은 당연한 요구이다. 남북기본합의서처럼 안전증을 보장받고자 한다.

- 북측은 향후 평화체제를 구축하는 경우에도 불명확한 서해 해상경계선을 명확하게 합의할 필요를 느낀다.

III. NLL에 대한 국제법적 분석 및 재해석

1) 국제법적 분석

첫째, 북측의 NLL 월선이 남한의 영해침범행위가 되느냐의 여부이다. 결론부터 말하면 NLL은 한국 및 주한 미해군 작전명령서에만 명시되어 있으며, 국제법적 구속력이 없다는 것이다. 더구나 1953년 NLL을 이해당사국인 북한과 중국 측에 공식적으로 통보를 해주지 않았다는 것이다. 우선 북한 입장에서는 1994년 11월 이후 발효된 신해양법 제3조에서 영해 폭이 12해리²¹⁾ 이내로 확정되자, 자기들에게 유리한 국제법상 영해 12해리를 근거로 UNC가 한국전쟁 당시 일방적으로 그은 NLL의 부당함을 주장하는 것은 당연하다. 북한의 속셈은 기본합의서 제10조에서 미해결된 해상경계선을 자기에게 유리한 신해양법 영해 12해리 규정에 따라 공론화해 보자는 것이다. 북한 측은 서해 5도는 분명 북한의 영해 12해리 범위에 모두 들어가 있으므로 남한의 군함이 자기들의 12해리 영해에 들어올 때에는 북한 영해법상 사전 승인 없이 들어왔으므로 영해침범이라고 주장하고 있다.

둘째, 여기서 발생하는 또 하나의 문제는 그러면 과연 서해 5개 島嶼²²⁾가 영해 12해리를 가질 수 있느냐의 문제이다. 전통적인 국제법적 견해는 법적인 섬(신해양법 제121조 1항)은 크기와 위치에 관계없이 자체의 영해를 가진다고 한다. 그러나 1958년 국제해양법 회의에서 버마는 동 협약 제10조에 “어떠한 국가에 속하는 섬이 다른 국가의 영해 내에 있을 때 그 섬은 자체의 영해를 갖지 못 한다”라는 문장을 추가하자고 주장한 바 있다.²³⁾ 버마 대표는 만약 그러한 섬들이 자체의 영해를 가지게 되면, 자체의 접속 수역과 대륙붕까지 가지게 될 것이므로 그 결과

21) 국제해양법에서 영해 너비는 가장 주요한 핵심이다. 그런데 제1차 1958년 제네바 해양법회의, 1960년 제2차 제네바 해양법 회의에서도 국가간의 첨예한 이해관계대립으로 영해 너비를 확정하지 못했다. 마침내 제3차 해양법회의(1973~1982)에서 영해 너비를 확정된 신해양법이 탄생했다. 그런데 신해양법의 발효는 60번째 국가가 비준동의서를 기탁후 1년 후에 가능하게 되어 마침내 1994년 11월에 영해 너비도 구속력을 갖게 되었다.

22) 신해양법 제121조 1항 : [도서]의 정의 참조

23) UN Doc., A/Conf. 13/C.1/L.3

심각한 관할권 분쟁이 발생하게 될 것이라고 그 이유를 밝혔다. 또 1973년~1982년 사이에 개최된 제3차 국제해양법회의에서 터키 대표가 터키 본토에 매우 인접해 있는 그리스 도서의 영해권을 제한하자는 의견을 강하게 제시한 적이 있다. 비록 터키측 도서영해 제한론 의견이 실효양법에 반영되지는 않았지만, 이러한 의견은 분명히 국제법상 주요한 주장으로 거론되고 있었음에는 틀림없다.²⁴⁾ 이렇게 볼 때, 분단국가로서의 남북한의 군사적 긴장을 고려하면 서해 5도 자체가 북한 응진반도에 매우 인접해 있으므로 정상적 도서처럼 배타적 영해를 갖는 데는 북한과 심각한 관할권 분쟁을 초래할 우려가 있다. 따라서 일부 국제법학자²⁵⁾의 주장처럼 섬의 관할이 한국에 속하면 그 주변수역도 당연히 한국의 영해에 속한다고 획일적으로 무조건 단정하는 것은 타당성이 없다.

셋째, 과연 남한이 NLL을 국제관습법으로 적법하게 주장할 수 있는지의 문제이다. 우리 남한에서는 북한이 1953년~1973년까지 약 20년간 이의제기를 하지 않았다는 것은 묵시적으로 한국의 관할권을 인정하는 것으로 보아 “추후관행”(1969년 비엔나 조약법 제31조 3항 b)을 근거로 주장하고 있다.²⁶⁾ 물론 이 20년간 묵시적 인정 주장 자체에도 북측이 실제로 1957년초부터 계

속 NLL을 월선하고 비공식적으로 이의제기를 계속 했다는 반박도 있다.²⁷⁾ 그러나 확인한 것에만 따르면 1973년 이후 북한은 연평균 40여 차례씩 NLL을 월선하였고, 1997년에는 남북한 해군 함정간에 포격전이 일어나는 등 심각한 양상을 보이면서 남북한 국지적 분쟁발생 가능성이 가장 큰 곳으로 대두되었다. 1996년 7월 16일 이양호 국방장관은 국회의 외무·통일·외교·안보분야 대정부 질문과 답변과정에서 “북한 함선이 북방한계선을 월선하여도 정전협정 위반이 아니다”라는 정부측의 답변이 있었다.²⁸⁾ 설사 20년간 묵시적 인정을 전제로 한다하더라도, 나아가 이것이 국제법상 국가영역 취득의 시효취득으로 설명한다고 하더라도, 국제법상 취득시효에는 보통 50년²⁹⁾을 필요로 한다. 또 만약에 이러한 주장이 국가의 영역 취득에 있어서 장기적 점유를 요건(*possessio longi temporis*)으로 하는 소위 “역사적 권원의 응고”(historical consolidation)를 차용하는 이론이라면 국제법 이론상 적절치 않다고 본다. 과연 남한 단독으로 역사적으로 NLL선 수역 주변을 古代로부터 점유해 온 역사적 사실 권원이 계속되어 왔느냐는 것이다. 이 주장의 문제는 국제법상 기본적으로 서해북부海面에 관한 한국의 역사적 權原이나 실효적 점유의 성립을 전제로 하는 문제이므로 타당성이 없다. 또 20년간의 장기적 점유의 성

24) 섬이 다른 국가의 영토에 근접하여 있는 관계로 섬의 영해와 관련하여 분쟁이 발생한 예로서 그리스와 터키간 동부에게해에 대한 분쟁이 있다. 1974년 그리스가 자국의 에게해 섬들 주변의 영해를 6해리에서 12해리로 확장 할 것이라는 보도에 의해 촉발된 에게해 분쟁에서, 터키는 양국이 6해리 영해를 적용함으로써 유지되어온 이 지역에서의 “매우 미묘한 균형”(very delicate balance)이 자칫하면 그리스의 영해확장에 의해 파괴될 수 있다고 하였다. 이 분쟁은 영해확장 위협을 그리스가 철회하고 양국간에 대화가 재개되면서 일단 고비를 넘겼으나, 미해결로 남아있다. The Times, June 10th, 1975, p.91(이석용, 섬의 국제법적 지위, 진성사, 1988년, p.76에서 재인용).

25) 류병화, 북한은 국제법을 어기고 있다. 중앙일보, 1999. 6. 16일자.

26) 김정근, “서해 5도 주변수역의 법적 지위”, 국제법학회논총, 1988년 12월, pp.141~143 참조.

27) 북한은 1957년초부터 북한해군 경비정이 그들의 연안을 순시하기 시작하였고, 종종 한국어선을 나포해갔다. 57년 11월에는 연평도 부근에서 조업하고 있던 한국 어선 56척을 나포해갔고, 그 이유로 영해침범을 그 근거로 주장했다. James M. Lee, 2000, pp.67~68 참조.

28) 국방부 관계자는 이미 1996년 4월 21일 북한 해군 고속정비정 2척이 19일 NLL을 넘어 서해 연평도 서남방 16km 해상을 1시간 30분동안 항해하다 긴급 출동한 우리 해군의 차단을 받고 북쪽으로 복귀한 사건에서 이와 유사한 발언 (“북한의 월선은 정전협정 위반은 아니다”)을 하였다.

29) 예 : [英領 가이아나, 베네즈엘라 國境중제조약]은 취득 시효를 50년으로 작성한 바 있다.

립을 입증하는 것은 이 경우에 필요하지도 않고 용이하지도 않다.³⁰⁾ 결론적으로 국제관습법의 성립요건으로 주관적 요소로서 법적 확신과 객관적 요건으로 일관적 관행이 필요하되, 이 경우 일반적 관행에서 매우 미흡하다고 보겠다. 왜냐하면 일반적 관행이라면 同様の 실행이 반복, 계속되어 일반성을 갖게 됨을 말한다. 이러한 실행은 [항구적, 균일적 관행](constant and uniform practice)으로서 반복될 필요가 있다. 그런데 북한은 1957년 이후 계속 이의를 제기하였고 또 1973년 이후 NLL선을 연평균 40번씩 월선하고 있어 북한이 NLL을 존중하고 있다고 볼 수 있는 定型化된 실행이 있다고 보기 어렵다.

넷째, 분단국인 남북한 간의 법적 관계는 남북기본합의서에 따르면 잠정성, 2중성 그리고 특수성을 띠고 있어 분단고착을 전제하지 않고서는 평화통일 시까지 최종적인 국가경계획정이란 있을 수가 없다. 그래서 남북한의 법적 관계는 대외적으로는 국제법적 관계이면서 민족 내부적으로는 특수관계이다. 뿐만 아니라 남북한의 법적 상태도 전시와 평시상태가 혼합되어 있다. 그래서 우리는 NLL선이 국제관습법이라고 지나치게 국제법적 논리에 근거하여 고집할 수도 없다. 북한도 1957년 초부터 줄곧 분명히 NLL선의 불인정을 주장해 왔고, 1970년 이전에는 북한은 해군력과 어업상태가 매우 취약하여 자기주장을 할 수 있는 처지에 있지 못했다고 한다. 국제관습법의 적용범위는 명백히 적용반대의사를 꾸준히 표시한 당사국에게는 적용이 되지 못한다. 더구나 NLL조차도 서해 5도와 북한 본토와의 사이에 국제법적으로 엄격히 정확한 중간선도 아니라고 한다. 북한은 1972년 이후 지금까지 NLL의 부당성을 지적해 왔다.

IV. 제2차 남북정상회담과 서해 북방한계선 논의

1. 2가지 상반된 찬반 견해

제2차 정상회담 직전에 남한 내부에서는 NLL문제의 정상회담 논의를 반대하는 측과 찬성하는 측이 첨예하게 대립되어 있다. 찬성하는 측은 남측이 의제로 먼저 제기할 필요까지는 없지만, 북측이 제기해 오는 경우, 굳이 반대할 근거와 필요가 없다는 입장이다. 북측의 입장을 충실하게 들어 보고, 구체적 논의는 남북 국방장관회담에 넘기자는 것이다.

반면 반대측은 NLL은 50년 이상 동안 실질적인 해상 경계선이며, 이러한 논의 자체가 우리 영토주권을 손상시킨다는 입장이다. 그래서 반대측은 정상회담에서 NLL 의제 자체를 매우 불온시하고, 이러한 논의를 언급한 자에 대해서 매우 비판적이었다.

생각건대, 우리는 현재 NLL을 선포했던 1950년대의 냉전시대를 지나 국제적으로 1990년대 이후 탈냉전시대를 맞고 있다. 남북관계도 제1차 2000년 6·15 남북정상회담 이후 남북화해협력과 평화통일의 시대에 접어들고 있다. 이제 남북은 과거 냉전시대에 서로 생존하기 위해 본의 아니게 상대에게 정적하지 않았던 행태에서 좀 더 실체적 진실에 입각하여 관계정립을 하는 것은 신뢰구축의 출발이다. 이러한 측면에서 NLL에 대해서도 실체적 진실에 입각하여 문제를 접근하는 것이 지혜로운 해결이다.

2. 10·4 남북공동선언문에서 NLL 접근 내용

10·4 남북공동선언문에서는 NLL에 대한 직

30) 김영구, 한국과 바다의 국제법, 해양전략연구소 효성출판사, 1999년 2월, p.141 ; 이한기, 국제법강의, 서울 박영사, 1983, p.230 참조

접 명시는 하지 않았다. 10·4 공동선언문 제5항은 남북경제협력차원에서 서해 북방한계선과 같은 군사적 문제를 해결하려고 시도하였다.

즉 10·4 남북공동선언문 제5항은 “남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다. 남과 북은 경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하며 민족 내부 협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여하기로 하였다. 남과 북은 해주지역과 주변 해역을 포괄하는 「서해평화협력특별지대」를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 하였다...”

□ 「평화협력특별지대」

○정부는 한반도 평화와 번영을 견인할 수 있는 포괄적 프로젝트로서 서해에 「평화협력특별지대」 개발을 제의하고 합의를 도출하였다.

- 서해 평화협력 특별지대 개발은 △공동어로구역과 평화수역 설정 △경제특구 건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주 직항로 통과 △한강하구 공동이용 등 해주지역과 주변해역의 평화와 번영을 견인하는 사업을 포괄적으로 추진하는 구상이다.

○서해지역의 평화정착 방안을 마련하여 안보불안 요인을 해소함으로써 한반도에 지속가능한 실질적 평화를 확보한다.

- 평화와 번영을 결합한 새로운 평화경제 사업이다.

- 서해 NLL 등 군사문제를 군사적 방식이 아닌 경제적 공동이익 관점에서 접근하는 발상의 전환을 통해 서해 「군사안보벨트」를 「평화번영벨트」로 전환한다.³¹⁾

주지하다시피 서해는 남북간 군사적 충돌위험성이 높은 곳이면서 남북간 경제협력의 잠재력을 보유하고 있다.

□ 경제특구 건설과 해주항 이용

○해주지역(강령군 등 검토)에 경제특구를 개발하고 북측 선박의 해주직항로 이용을 통해 개성-해주-남측간 산업연계를 강화해 나가는 프로젝트이다.

○특히 해주를 비롯한 서해지역은 남북 군사력이 밀집된 곳으로 이 지역에 경제협력특구가 조성될 경우 군사적 긴장을 크게 완화시킬 것으로 기대 된다.

□ 공동어로수역 지정

○서해 북방한계선 인근 해역 중 일부를 공동어로 수역으로 설정, 남북 어민들이 공동으로 조업하여 공동이익을 향유한다.

- 서해상 특정구역에 공동어로구역을 설치, 남북간 긴장을 완화하고 제3국 어선의 불법조업을 방지함으로써 남북간 공동번영의 기반을 확충한다.

○한강하구~연평도 사이 어로불가능지역은 평화수역으로 설정한다.

31) 2007년 남북정상회담 합의 해설자료(2007. 10. 4). 남북정상회담 준비기획단, pp.13.

□ 한강하구 공동이용

○ 한강하구 공동이용 사업은 골재판매 수익 · 수해예방 · 군사적 긴장완화 등 남북 모두에게 다목적 효과가 기대되는 사업으로

- 그동안 장관급회담, 경추위 등에서 당국간에 이미 합의되었으나 군사적 보장문제로 이행이 지연되어 오다가 이번 회담에서 정상차원에서 추진하기로 합의함으로써 이행력을 확보하다.

※ 한강하구 골재부존량은 10억 8천만m³로서 수도권에서 20년 이상 사용 가능한 규모(현 북측 산 바닷모래 가격으로 환산할 경우 28억 불 상당의 가치)이다.³²⁾

※ 한강 하구 준설시, 임진강 수위가 1m 낮아져 임진강 수해방지 효과가 있다.

3. 평 가

제2차 정상회담에서 합의한 10·4 공동선언문 5항과 참석한 직접당사자들의 증언을 종합하여 볼 때 다음 같은 지적을 할 수 있다.

1) 남북한은 NLL에 대해 국제법과 정전협정과 같은 근본적 법적 기준에서 해결을 하려고 하지않고, 보다 실용적인 접근을 시도하였다.

2) 서해의 군사적으로 민감한 수역을 평화수역으로 전환함으로써 안보불안요인을 제거하는데 합의하였다. 남북이 그간 최대분쟁거리 가운데 하나였던 서해바다 매개로 경제협력과 평화무드 조성의 큰 발을 내디뎠다.

3) 서해 NLL 등 군사문제를 군사적 방식이 아닌 경제적 공동이익 관점에서 접근하는 발상 전환을 통해 서해 「군사안보벨트」를 「평화번영 벨트」로 전환한다.

4) 서해 북방한계선 인근 해역 중 한강 하구와 연평도 사이 어로 불가능 지역을 제외한 일부를 공동어로 수역으로 설정, 2005년 제1차 남북수산협력실무협의회로부터 논의도 돼 왔으나 남북군사회담에서 결론을 내리지 못했던 이 문제를 해결해 남북어민들이 공동으로 조업하여 공동이익을 향유하게 됐다. 공동어로구역 설정은 무력충돌의 가능성이 있었던 서해수역에서 남북간 적대관계를 종식시키고 우발적 충돌을 방지할 수 있을 뿐만 아니라, 중국어선의 불법 조업을 방지하고, 이 일대 어업자원을 관리하고 보호할 수 있을 것이다.

5) 한강하구 공동이용 사업은 골재판매 수익 · 수해예방 · 군사적 긴장완화 등 남북 모두에게 다 목적 효과가 기대되는 사업이다.

6) 남북은 서방 북방한계선 인근 해역 중 한강하구에서 연평도 사이 어로 불가능지역은 평화수역으로 설정해 관리키로 했다. 성공사례는 이스라엘과 요르단이 공동으로 지정, 운영하는 [홍해 해양평화공원]을 들 수 있다.³³⁾

V. 제2차 남북정상 회담 이후 NLL의 국제법적 검토 (맺는 말)

유엔사의 북방한계선 설정(1953년 8월 30일) 이후 북한이 한동안 조용히 있던 것은 북방한계선을 묵인한 것이 아니고 6·25 사변 중 해군력

32) 상계서.

33) <10.4선언> 서해평화지대 ...경험으로 녹인다. 연합뉴스, 2007. 10. 4.

이 완전히 괴멸돼 북방한계선에 대한 이의를 제기할 국가적 여력이 없었기 때문이었다. 그러나 1957년부터 북한이 기회가 있을 때마다 서해 북방한계선에 대해 비공식적으로 이의를 제기하면서 북방한계선 월선으로 인한 서해 해상 충돌이 끊이지 않게 되었다. 특히 남측 20여 명, 북측 30여 명의 사상자를 낸 2002년 6·29 서해 교전은 지난 5년 동안 6·15 공동선언과 남북관계 발전에 현재 큰 장애물로 등장했다.

그래서 이제 남북한도 북방한계선을 둘러싼 이 문제를 무조건 덮어 둘 것이 아니라 객관적이고 현실적으로 접근해야 할 때이다. 남측도 과거처럼 북방한계선을 영해라고 무조건 우격다짐으로 고집하는 것을 자제하고, 북측도 이 문제를 단번에 국제해양법과 정전협정에 따라 해결하자고 성급하게 주장하는 것을 삼가해야 한다.

그럼에도 불구하고 남북한이 지난 제3차 장성급회담(2006.3.2.)에서 과거보다 진전된 태도를 보인 것은 매우 고무적이다. 남측은 북방한계선 문제와 공동어로수역을 동시에 협상하지는 전향적 모습을 보였다. 반면 북방한계선에 대해 지난 1999년 9월 일방적으로 그었던 “서해 5도 통항질서”만 고집하던 북측도 정전협정과 국제법에 따라 근본적으로 접근하고, 협상대상도 미국만 고집하던 데서 벗어나는 큰 태도 변화를 보였다. 이제 어떻게 근본적이고 현실적인 접근을 할 것인가의 문제만 남았다.

우선 남측은 북방한계선 설정을 북측에 통보하지 않았다는 사실과 그것이 국제법상 영해가 아니라는 사실을 인정해야 한다. 일부 남측의 학계와 언론에서 북한의 북방한계선 월선을 영해침범으로 왜곡시키고 있는 것은 합리적인 주장이 못된다. 또 혹자는 NLL이 쌍방의 적대해위를 방지하고자하는 정전협정의 기본정신에 충실한 후 정전협정의 보완조치라고 하는데, 이 또한 타당성이 없다. 그 이유는 정전협정의 수정, 보완은 반드시 정전협정 서명자들의 동의를

필요로 하기 때문이다.

둘째, 북측도 이 문제를 정전협정과 국제법에 따라 근본적으로 당장 해결하자는 것은 남북관계의 잠정성, 특수성, 이중성을 무시한 것이다. 먼저 정전협정은 서해 해상경계선 문제를 전혀 규정하지 않았기 때문에 정전협정선상에서 이번 사태를 처리 하는 것은 현실적으로나 법적으로 적합치 않다. 그렇다고 해서 남북기본합의서상 잠정적 특수관계로 규정한 남북관계를 순수한 국제법 논리로만 해결하는 것도 현실성이 없다. 1992년 발효한 남북기본합의서는 남북간의 해상 경계선 문제를 남북이 최초로 협의한 결과는 담고 있지만, 서해 해상 경계선문제를 완전히 해결하지는 못했다. 국제해양법에 따르면라도 해양 경계선의 획정은 일차적으로 당사국의 합의를 우선으로 한다.

그러므로 쌍방은 서해 5도 주변 3해리를 해당 도서의 전관수역으로 인정하고, 그 이외의 인근 수역과 꽃게가 많이 나는 주변수역을 통합해 <남북한 공동어로구역>으로 평화통일 시점까지 잠정적으로 설정해 남북경협차원에서 공동 관리하는 방안을 진지하게 검토해 볼 시기이다. 공동어로구역 운용을 위해 가칭 “남북어업공동위원회”의 발족, 운영이 이루어져야 할 것이다. 항간에 우려하는 [공동수어로수역]지정으로 생기는 안보상의 문제도 철저한 조치를 아울러 해야 할 것이다. 이를 통해 중국 어선의 불법조업 단속문제도 원만하게 해결될 수 있을 것이다. 이것은 6·15 남북공동선언 제4항의 남북경협 분야의 실천을 구체화하는 제도적 뒷받침이 될 수 있다.

셋째, 외국학자들도 [공동어로구역]설정에 긍정적 반응을 보였다.

미국의 존 올슨 박사는 2003년 11월 한국 국방연구원과 공동으로 진행한 “남북한 군축세미

나”에서 서해 백령도 동방과 연평도 서방에 남북한 공동어로구역을 설정, 운용하여 남북한간 꽃게잡이로 인한 불필요한 긴장을 사전에 예방하자고 주장하였다.

미국 하와이 대학 반다이크(Jon Van Dyke) 교수도 한반도 서해상에 공동어로구역의 설정을 제안하면서 그 구역을 현재의 NLL과 북한이 주장한 새해상경계선 사이의 수역 모두를 공동어로구역으로 하자는 제안을 하였다.

넷째, 이번 제2차 10·4 정상회담에서 우리가 NLL 문제를 무조건 회피하지 않고 진지하게 임한 것은 잘한 일이다. 남북기본합의서에서도 쌍방은 협의의무가 있다. 북측이 NLL 협의를 제의해 오면 허심탄회하게 진술한 의견을 교환할 수도 있다. 상호의 입장의 차이를 명확히 이해하는 것도 문제해결을 위해 필요하다. 지금까지 왜곡된 보도에 의하여 실제적 진실이 밝혀지지 않는 점도 국민에게 알려야 한다. 이번 정상회담에서 단번에 NLL문제의 성급한 해결을 기대해서는 안 된다. 양 정상은 이 문제가 여타 주요 남북문제의 해결에 큰 걸림돌이 되는 경우에는 NLL문제에 대한 해법을 남북기본합의서에서 합의한 남북군사공동위원회나 남북국방장관회담에서 논의하는 것으로 넘길 수도 있다.

다섯째, <남북한 공동어로구역>설치는 해양법상 잠정협정 체결 취지에도 일치하고, 나아가 서해 5도가 북한 측 본토 연안에 너무 근접해 분쟁발생 소지가 많기 때문에 5개 도서의 영해 제한이 불가피하다는 국제해양법적 일부 이론에도 부합한다. 이제 쌍방은 먼 장래의 평화통일을 위해 남북 사이의 경계를 명확히 하는 것보다는 <공동어로구역>설치를 통해 경제적, 안보적 공동이익을 확보하는 것이 현명하다고 본

다.³⁴⁾

그리고 쌍방은 남북기본합의서 제2장 남북 불가침 관련 부속문서 제10조에 의하여 속히 해상경계선을 협의할 의무를 이행해야 할 것이다.

여섯째, 이러한 위와 같은 열린 시각에서 볼 때, 지난 10·4 남북공동선언 제4항에서 남북정상이 한반도 평화와 번영을 견인할 수 있는 포괄적 프로젝트로서 서해에 「평화협력특별지대」 개발을 제의하고 합의를 도출한 것을 긍정적으로 평가한다.

서해 「평화협력특별지대」 개발은 △공동어로 구역과 평화수역 설정 △경제특구 건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주 직항로 통과 △한강 하구 공동이용 등 해주지역과 주변해역의 평화와 번영을 견인하는 사업을 포괄적으로 추진하는 구상이다.

서해지역의 평화정착 방안을 마련하여 안보 불안 요인을 해소함으로써 한반도에 지속가능한 실질적 평화를 확보할 것이다.

이것은 평화와 번영을 결합한 새로운 평화경제 사업이다. 서해 NLL 등 군사문제를 군사적 방식이 아닌 경제적 공동이익 관점에서 접근하는 발상의 전환을 통해 서해 「군사안보벨트」를 「평화번영벨트」로 전환한 실사구시적인 방안으로 평가한다.

일곱째, 문제는 10·4 남북공동선언 5항에서 합의한 「서해평화협력특별지대」가 착실히 이행할 수 있도록 범정부 차원의 후속조치가 마련되어야 할 것이다. 후속조치가 관련절차에 따라 합법적이고 투명하게 진행되도록 추진해야 할 것이다. 우선 「2007년 남북공동선언」은 남북관계발전법(제21조)에 따라 합의서체결, 비준에 대한 법적 절차를 진행해야 할 것이다. 중장기 사

34) 이창희, “서해교전과 북방한계선에 대한 국제법적 검토”, 외법논집 제12집, 한국외대 법학연구소, 2002, pp.46~48 참조

업은 남북관계발전법(제13조)에 따른 남북관계 발전 기본 계획에 반영하여 국회보고 후 추진해야 할 것이다.

종합적으로 10·4 남북공동선언문은 NLL에 대해 북측이 주장하는 근본적 국제법적 해결도 시도하지 아니했고, 남측이 주장하는 실질적인 해상경계선 관철도 시도하지 않았다. 남북이 평화통일 시까지 잠정적이고 평화적으로 관리하여 남북공동의 이해에 부합시키려는 실사구시적 해법을 시도하였다. 그것이 바로 「서해평화협력특별지대」 설치로서 공동번영 분야에서 남북관계발전의 한 단계 높은 새로운 계기를 제공한 것이다.

끝으로 2007년 제2차 남북공동선언 이후 조차도 우리가 무조건 냉전논리를 펴는 것은 민족이익과 국익에 도움이 되지 않는다. 객관적인 실체적 사실과 타당한 국제법적 논리에 의하여 냉전시대에 묻혀진 남북관계의 실체적 진실을 밝혀야 한다. 우리 모두는 그동안 정확하지 않은 대북한에 대한 정보가 북한에 대한 선입견과 민족갈등을 조장해 온 과오를 반성해야 할 것이다. 북방한계선을 비롯한 대북한에 대한 국제법적 여타 문제들을 이제 조심스럽게 객관적으로 재검토하는 작업이 필요하다. 이것은 진정한 민족의 화해와 평화를 위한 작은 신뢰구축의 출발이 될 수 있다.