

NLL(북방한계선) 쟁점과 대안

서해, 한반도 화약고에서 평화생태수역으로
(2012수정판)

「참여연대 2012 대선 정책 이슈리포트 제 2호」

이 리포트는 지난 2011년 11월 22일 참여연대 평화군축센터가 발행한
NLL(북방한계선)쟁점과 대안_ 이슈리포트 제2011-12호를
현 정세에 맞게 일부 수정보완한 것임

03 취지 및 목적

04 요약

05 NLL(북방한계선)에 관한 불편한 진실 : 분쟁의 배경

09 NLL(북방한계선)을 둘러싼 군사적 충돌

13 NLL(북방한계선) 실효적 지배를 둘러싼 쟁점

15 NLL의 평화적 해결방안 검토

18 맺음말 : NLL의 평화적 해결을 위한 제언

차례

차례	2
취지 및 목적	3
요약	4
NLL(북방한계선)에 관한 불편한 진실 : 분쟁의 배경	5
NLL(북방한계선)을 둘러싼 군사적 충돌	9
<표1> 서해상에서 발생한 주요 남북교전 사건 개요	10
NLL(북방한계선) 실효적 지배를 둘러싼 쟁점	13
NLL의 평화적 해결방안 검토	15
맺음말 : NLL의 평화적 해결을 위한 제언	18

- 대선을 앞두고 NLL을 둘러싼 정치권의 논란이 가열되고 있음.
- 하지만 최근 정치권에서의 NLL 논란은 NLL의 역사적 성격과 역대 정부에서 형성된 남북간 합의나 논의들의 연장선에서 이루어지기보다 자극적이고 정서적인 방법으로 이루어지고 있어 합리적 토론을 도리어 가로막고 있음. 특히 NLL을 마치 이미 확정된 영토선인 것처럼 전제하고 NLL을 둘러싼 갈등이 군사적인 결의나 결심에 의해 해결될 수 있는 것처럼 주장하는 것은 오히려 서해상의 무장충돌을 확장시켜 한반도와 동북아 평화를 크게 저해할 가능성이 높음.
- 서해 NLL 갈등의 근본적인 원인은 남북 간의 해상경계선이 획정되지 않았기 때문임. NLL을 오랫동안 남측이 관찰해왔다는 것은 사실이지만, 유엔사가 불필요한 해상충돌을 막기 위해 남측 선박과 함정이 북상할 수 있는 한계선을 북 측에 통보하지 않은 채 그 선이 NLL이라는 것도 부인할 수 없는 사실임. 게다가 NLL 이남 일부 지역은 북한이 주권을 행사할 수 있는 수역과 겹치고 있음. 이러한 상황이 서해상에서 4차례나 무장갈등이 벌어졌던 이유이자, 남북 간에 평화적 해결방안이 협상되고 토론되었던 이유이기도 함.
- 참여연대는 이 보고서를 통해 NLL을 둘러싼 갈등의 배경과 연원, 쟁점들을 살펴보고, 기존에 모색되었던 평화적 해결방안들을 검토하고자 함. 무엇보다 참여연대는 서해 NLL 문제해결에 관한 남북 간의 기존 합의와 논의들을 바탕으로 평화적 해결방안이 조속히 마련되어야 한다고 보고, 남북 간의 대화와 협상을 촉구하고자 함.

- NLL을 둘러싼 군사적 충돌이 4차례나 발생했고, 최근 교전수칙이 간소화되고, 각종 첨단무기들이 서해 5도에 배치되면서 군사적 대결과 긴장이 더욱 높아지고 있음. 민간인 사상자까지 발생한 연평도 포격사건까지 발생한 이래 NLL을 둘러싼 남북간 군사적 대치와 갈등이 최고조에 이른 지금, NLL 문제의 해결은 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되었음.
- NLL은 정전협정에 따라 그어진 해상경계선이라고 주장할 수 없음. 1991년 체결된 남북 기본합의서 부속합의서에도 남과 북이 해상불가침선에 대해 계속 논의한다는 내용이 포함되어 있음. 마찬가지로 북측이 주장하는 서해 해상경계선도 정전협정상 근거가 없음.
- 90년대 초반부터 이명박 정부 출범 전까지 NLL의 평화적 해결을 모색하기 위한 다양한 시도들이 이루어졌고 해법들이 제안되었음. 그러나 이러한 노력들이 지속되지 못하고, 이명박 정부의 대북 강경정책과 북측의 군사주의가 충돌하여 2009년, 2010년 서해상에서 군사갈등이 재연되었음.
- NLL 문제에 대한 접근은 한반도 평화와 주민들의 평화적 생존권을 보장하는 방향으로 이루어져야 함. 우선 정부는 우발적인 군사충돌을 막기 위해 핫라인 설치 등 위기관리 체계를 조속히 복원해야 하며, 북한에 대한 보복억제전력 확보를 이유로 한 서해도서지역의 요새화, 무기집중배치 등을 전면 재검토해야 함.
- 또한 기존에 남북 간에 논의되고 합의된 바 있는 NLL의 평화적 해결방안들, 즉 서해평화협력특별지대 구상을 비롯해 공동어로수역 설정, 서해평화생태공원 지정 등을 적극 추진할 필요가 있음. 이 과정에서 시민사회를 포함한 다양한 영역의 학술적 조사와 토론 등이 이루어져야 함.
- 무엇보다 한반도 냉전체제의 축소판이라고 할 수 있는 NLL문제를 평화적으로 해결한다는 것은 서해 5도 지역 주민들, 장병들의 안전과 평화적 생존권을 보장하는 것은 물론 한반도 평화체제로의 물꼬를 트는 매우 의미 있는 일이라는 점에서 정부의 대북정책 전환과 적극적인 남북대화 노력이 시급히 요구됨.

NLL(북방한계선)에 관한 불편한 진실 : 분쟁의 배경

1. 바다에는 휴전선이 없다! 정전협정상 근거 없는 NLL

- NLL은 해상군사분계선으로 설정된 것이 아니라 북한 영해를 침범하지 않도록 남측 내부의 초계활동을 위하여 만들어진 선임. 다시 말해 NLL은 해상군사분계선이 아니라 충돌방지를 목적으로 설정된 일종의 유엔사의 지침 수준이었다고 할 수 있음.¹

“1953년 8월 30일 유엔군사령관은 한반도 해역에서의 남북 간의 우발적 무력충돌 발생 가능성을 줄이고 예방한다는 목적으로 동해 및 서해에 아(我) 해군 및 공군의 초계활동을 한정하기 위한 선으로 북방한계선을 설정하였다.” (국방부 군비통제관실, ‘북방한계선에 대한 우리의 입장’, 2002)

- 서해 NLL에 대한 남북의 승인이나 합의가 없었음. NLL을 설정한 유엔사가 북한에 이를 통보한 적도 없음. 유엔사의 공식 입장도 NLL은 해상군사분계선이 아니라는 것임.² 군사정전위원회의 정전협정 위반에 관한 기록에서도 NLL 침범을 문제 삼은 사례는 찾아볼 수 없음.

“정전협정상에는 유엔군 사령부가 북측 선박들이 단순히 북방한계선을 월선한 데 대해 항의할 권한이 없음. 그러나 북측 선박들이 서북도서 해상 3해리 이내에 들어오거나, 대한민국 선박에 대하여 발포하고 이들을 격침시키거나 나포하려는 등 명백한 도발행위를 자행할 시에는 유엔사는 북측에 대하여 항의전문 발송 및 군정위 본회의를 소집하여 북측의 행위를 항의/비난할 수 있음” (유엔사령관이 우리 국방부장관에 보낸 서한(1989. 6. 3.), 군사정전위원회 편람 제2집, 1993)

- 1 서재정 교수(존스홉킨스대)는 최근 공개된 미 중앙정보부(CIA) 비밀문서 “The West Coast Korean Islands(서해한국도서, 1974년 1월 CIA가 작성한 비밀문서로 2000년 4월 18일 공개됨)를 통해 “마크 클라크 유엔사령관이 한국 해군의 북진을 규제하기 위해 북방한계선을 1953년 8월 30일 한국 해군에 전달했다는 통념과 달리, “북방한계선이 1965년 1월 14일 유엔사령부 해군구성군 사령관의 명령으로 설정”되었고 이는 “1961년 다른 이름으로 설정한 선”의 선례를 따른 것이라고 명시하고 있다고 지적함. NLL의 기원이 정전협정 체결 직후인 1953년이 아닌 1965년, 빨라야 1961년이라고 해석될 수 있는 부분임. 또한 서교수는 CIA 문서에 “북방한계선의 유일한 목적은 특별한 허가 없이는 유엔사 해군 단위가 이 선 이북으로 항해하지 못하도록 함으로써 사고를 방지하기 위한 것”이라고 명시되어 있다고 지적함. 서재정, ‘남북 군사충돌의 뇌관 NLL의 새로운 진실 드러났다’(2001/03/23), 프레시안 기고문
- 2 이문항 전 유엔사 정전담당 특별고문도 지난 2007년 “NLL은 정전협정 상에 아무런 근거도 없는 선”으로 ‘유엔사에서 일방적으로 정한 것으로 미국 쪽도 북방한계선을 해상 경계선으로 간주하지는 않았다’고 밝힘. ‘미국도 해상경계선으로 보지 않았다’, 한겨레 (2007/10/14), 기사검색일(2011/11/18)

- 정전협정은 육지에만 휴전선을 만들고, 의견 차로 합의에 이르지 못한 서해상의 해상군사분계선은 명시하지 못함. 정전협정에서는 서해 5도를 남한의 영토로 명시하고 있으나 해상군사분계선은 존재하지 않게 됨. 지금까지 해상군사분계선에 대한 후속합의서를 체결한 바도 없음. 대신 정전협정은 ‘인접해면’ 즉 영해를 존중할 것을 명시하고 있음. 또한 인접해면 후방으로 모든 군사역량을 후퇴시키기로 하고, 항구에 대한 일체의 봉쇄도 금지함.
- 따라서 서해 NLL은 정전협정상 근거가 없음.³



3 동해상에도 NLL이 존재함. 동해 NLL은 육지 군사분계선을 수평으로 연장한 것으로 이 역시 실체가 모호함. 서해상의 NLL만큼 널리 공론화되지는 않았지만, 서해 NLL과는 달리 북한이 군사정전위원회 회담에서 몇 차례 언급한 바 있고 남한이 이의를 제기하지 않으면서 그 상태를 유지하고 있음. 그러나 동해 NLL 또한 정전협정이나 부속합의서에서 합의되지 않은 것으로 사실상 근거가 없는 것임. 정태욱 교수(인하대)는 동해상의 NLL이 ‘육상군사분계선 끝을 동쪽으로 수평 연장한 선은 국제해양법상 인접국의 합당한 경계선이라고 할 수 있는 등거리선 원칙에 많이 위배된다’며 서해와는 달리 동해 NLL은 남한에 불리하게 그려져 있다고 주장하고 있음. 정태욱, ‘서해에서의 평화협력 방안’(2011/6/14), 참여연대 한반도 평화체제 심포지엄 발표문.

2. NLL은 영해 개념을 적용할 수 없다

- 종종 NLL을 ‘사수해야 할 영해’라는 주장이 제기되고 있음. 이는 바다에도 마치 휴전선이 있는 것처럼 NLL이 가르고 있는 해상의 위, 아래를 영해라고 잘못 이해하는 데에서 기인함. 그러나 영해는 육지 영토를 둘러싼 일정한 폭(국제해양법상 12해리까지 인정)을 의미하기 때문에 NLL을 영해의 개념으로 논하는 것은 잘못된 주장임.
- 영해는 각국의 고유한 영역이며, 남북 모두 12해리 영해 규정을 따르고 있음. 이에 근거해 서해 5도의 영해와 북한의 영해를 고려할 필요가 있음. 국제해양법상 12해리를 기준으로 하면 서해 5도는 북한 영해 안에 포함될 수 있기 때문임. NLL이 북한의 인접해면을 침범한다는 선이라면 이는 정전협정을 위반하는 것이라는 해석도 가능함.⁴
- 현재 남한의 경우 영해 12해리 직선기점은 서해안 소령도까지만 명기하고 서해 5도 수역에 대해 공식적으로 영해의 경계를 선포한 적이 없음. 인근 수역이 북한과의 접경지역이므로 영해를 확정짓지 못했기 때문이라고 해석될 수 있음.
- 북한의 경우 1955년 공식적으로 12해리 기준으로 영해를 선포하였음. 1968년 푸에블로 호 사건 당시 12해리를 주장하여 미국으로부터도 승인을 받기도 함. 1973년 서해사태⁵ 때부터 경기-황해도 도계선 이북 수역을 북한 영해로 주장하며 NLL을 인정하지 않는다는 입장을 공식적으로 표명함. 또한 북한은 1973년 군사정전위원회에서 12해리 영해에 근거하여 서해 경계를 새롭게 설정할 것을 제안한 바 있음. 1999년 9월 2일 서해 5도를 포괄하는 ‘조선 서해해상 군사분계선’ 선포하고, 서해 5도로 가는 수로를 지정한 2000년 3월 23일 서해 5개 섬 통항질서⁶ 발표하기도 함.

<남측 영해와 직선기선>



<출처> 국립해양조사원

<한국 해안 전역의 경계선들>



▲ 경비 해역도

<출처> 해양경찰청, 해양경찰백서, 2008

4 정태욱, 앞의 글, p38

5 1973년 10월~11월 48회에 걸쳐 서해 NLL 북한이 침범한 사건, 정태욱 같은 글에서 인용

3. 북한의 서해, 동해상의 해상 군사경계선 설정 역시 근거 없다

- 북한은 1977년 7월 1일 영해 기선으로부터 200해리를 배타적 경제수역으로 선포하고 8월 1일에는 군사경제수역을 선포함. 배타적 경제수역의 경우, 동해, 서해 모두 남북의 등거리선을 취하면서 서해 5도를 전혀 고려하지 않았음.
- 군사경제수역의 경우, 서해의 배타적 경제수역 전체를 군사경제수역으로 지정했으며, 동해의 경우는 영해 기점에서 50해리를 연장하여 지정함. 군사경제수역의 남단은 1999년에 북한이 공식적으로 선포했던 '서해 해상경계선'과 일치하며, 동해의 경우는 육상 휴전선의 동쪽 연장선, 즉 동해 NLL과 일치함.
- 그러나 1958년 영해협약과 1982년의 유엔해양법협약상 군사수역 혹은 안보수역을 인정하지 않고 있음. 유엔해양법협약 제33조는 영해를 넘어서는 접속수역으로서 출입국관리, 관세, 위생, 해양오염 방지의 경우에만 인정하고 안보 목적은 기각시킴.
- 따라서 북한이 설정한 서해, 동해상의 해상군사경계선 역시 정전협정 상으로도 국제법적으로도 근거가 없음.

<북한의 군사경제수역 및 배타적 경제수역>



<출처> 신동아 통권 560호(2006년 5월)

NLL(북방한계선)을 둘러싼 군사적 충돌

- 서해상의 군사분계선이 획정되지 않은 상황에서 남측이 NLL 사수를, 북 측이 NLL 자체를 인정하지 않음으로 해서 서해상에서는 남북 간의 군사적 충돌이 이어졌음. 남북 사이의 교전은 아니지만 1957년 11월 북 측이 휴전 이후 처음으로 56척의 한국어선들을 나포하기도 했음.⁶ 남북 간에는 1999년 6월, 2002년 6월, 2009년 11월, 2010년 11월 등 모두 4차례 교전이 벌어졌음.
- NLL을 둘러싼 군사적 갈등이 계속되면서 1990년대 초 남북고위급회담에서 처음 남북 간의 해상불가침 경계선을 계속 협의해나가기로 합의함. 그러나 실제 합의 이행이 지연되면서 1999년 처음으로 남북 간의 무력충돌이 발생, 북 측에서 다수의 사상자가 발생함. 이후 북 측은 ‘조선 서해해상 군사분계선’과 ‘서해 5개섬 통항질서’를 공포하였으나 남측이 이를 거부하자 2002년 기습적으로 남측 함선을 공격하여 다수의 사상자 발생함.
- 이후 남북은 NLL 문제를 평화적으로 해결하기 위한 논의를 시작하여 공동어로 설치, 국제 상선 공통망 운영, 2007년 서해 평화협력지대 방안에 합의함. 그러나 남북 당국이 공동수역의 기준과 범위에 대한 이견을 보이면서 평화적 해결방안은 이행되지 못함.
- 이후 이명박 정부에 들어 남북관계가 악화되면서, 북측은 2009년 1월 총참모부 대변인 성명을 통해 1999년에 자신들이 선포한 서해 해상군사분계선을 고수할 것이며, “남북기본합의서와 그 부속합의서에 있는 ‘서해 해상군사경계선’에 관한 조항은 폐기한다”고 발표함. 이후 2009년 11월 무력충돌이 재발했고, 결국 2010년 연평도 사태로 이어지게 됨.
- 남북 간의 교전은 주로 북측의 NLL 월선과 남한의 대응사격으로 이어졌음. 그러나 지난해 연평도 교전은 남측이 NLL 인근에서 사격훈련을 강행하고, 북측이 이를 군사적 위협이라며 연평도를 향해 포사격을 가함에 따라 민간인까지 사망하는 사태에 이르게 됨. 남측은 NLL 이남, 연평도 서남방 방향으로 ‘통상적인’ 사격훈련을 한 것이라고 주장했지만, 북 측은 자신들의 12해리 영해를 공격한 것으로 간주 함.

6 김연철, ‘서해 평화의 섬 구상과 인천 평화 도시 전략’ (2011/10/5), 한반도평화포럼 <10.4 남북정상선언 4주년 국제학술회의> 발표문

〈표1〉 서해상에서 발생한 주요 남북교전 사건 개요7

	1차 서해교전 (제1연평해전)	2차 서해교전 (제2연평해전)
일시	1999. 6. 15	2002. 6. 29
사건개요	6/7-6/15 9일간 총 11여회 NLL 일선 6/15 9시경 어뢰정 3척 포함 7척의 북측 함정 일선, 추가로 증원된 경비정 3척 포함 총 10척의 북측함정, 남측 고속정 6척 맞대응 남측 경고 방송, 두 차례 선체를 충돌시키는 밀어내기 경고 14분간 교전	6/11, 13, 27, 28 4차례 NLL 일선 6/29 북측 경비정 2척 각각 NLL을 넘어 서해 연평도 서쪽 14마일과 7마일 부근에 나타남. 북측 경비정 근접 거리에서 차단기동을 하던 참수리 357호정 공격 남측 해군 고속정이 대응사격 25분간 교전
남측피해	2척 파손 9명 부상	참수리 고속정 357호 침몰 6명 전사, 18명 부상
북측피해	어뢰정 1척 침몰, 대형 경비정 대파, 중형 경비정 2척 반파(기동불능상태로 예인), 소형 경비정 2척 파손 30명 전사(추정), 70명 부상(추정)	등산곶 684호 반파 13명 전사, 25명 부상
남측 후속대응	- 특정한 안보를 바탕으로 화해협력력을 추구하는 대북화해협력정책 기조 재확인 - 4대 수칙 발표: 첫째, 북방한계선(NLL)을 지켜라. 둘째, 우리가 먼저 발사하지 말라. 셋째, 상대가 발사하면 교전수칙에 따라 격퇴하라. 넷째, 전쟁으로 확대시키지 말라 - 금강산관광사업, 대북비료지원, 경수로사업 남북 차관급회담 등 대북화해협력정책은 예정대로 추진 - 6/15 삼성 대북 경험단의 평양 방문 허용 - 6/16 주민들 정상출어 - 6/16 히와이 주둔 해추진 잠수함 남해안 해군기지 도착	- 합동참모본부, 1997년 한미연합사에서 제정된 교전규칙 적극적 응전 개념으로 수정 - [5단계] 경고방송→시위기동→차단기동(밀어내기 작전)→경고사격→조준격파사격 ⇒ [3단계] 경고방송 및 시위기동→경고사격→조준격파사격, 북측의 공격이 없어도 선제공격 가능 작전지침 - 북한 경비정의 NLL 침범 징후가 포착되면 해군은 물론 공군과 지상군도 동시에 합동대비 태세 유지 - 6/29 금강산관광 지속 - 6/29 남측인사 50명 예정대로 방북 - 7/1 당정협의 결과 햇볕정책과 교류를 지속적으로 추진하고 북방한계선(NLL)은 고수 방침 발표
북측 후속대응	- 6/15 북한관영중앙통신 '엄중한 무장도발행위'로 비난, "즉시 사죄해야 한다"고 주장 - 6/18 북한, 중앙방송, 평양방송, 노동신문 '응당한 보복' 강조 - 6/19 북한 서해교전 관련 안보리에 서한 - 6/22 유엔군사령부와 북한군간 장성급회담 개최	- 6/29 북한조선중앙방송, 평양방송 "남조선의 선제공격에 따른 자위적 조치" 주장 - 6/29 유엔사 정전위 장성급회담 요구 불응 - 6/30 유엔군사령부 군사정전위원회 앞으로 전화통지문 보내 "북방한계선(NLL)을 제거하지 않으면 회담에 응하지 않겠다"고 밝힘 - 7/1 외무성 대변인 "북방한계선이라는 것은 미국이 우리와 그 어떤 합의도 없이 제멋대로 그어놓은 비(합)법적 유행선(線)"이라며 미국 비난 - 7/25 북측 유감 표명, 7차 남북 장관급 회담 서울 개최 제안

	3차 서해교전 (대청해전)	연평도교전 (연평도포격)
일시	2009. 11. 10	2010. 11. 23
사건개요	- 북측 경비정 한 척 NLL 일선 - 남측 경고사격, 북한 경비정이 이를 무시하고 계속 남하하자 격파사격, 북측도 대응사격 2분간 교전	- 11/23 북측, 남측과 주한미군 육해공 연합 호국훈련에 대해 자국에 공격을 가하려는 것이 아니냐며 중단 요청하는 전통문 발송 - 남측, 인례적인 훈련일 뿐이라며 요청 거절, 예정대로 훈련 진행 - 오후 2시 34분 경, 훈련 종료 한 시간 후 북측 평사포, 대구경 포 등을 이용해 연평도 군부대 및 인근 민가를 향해 개머리 해안부근 해안포기지에서 포격 시작 - 13분 후 남측 첫 타격 K9 자주포를 무도 포진지에 50발, 개머리 포진지에 30발 총 80여발 발사 - 오후 3시 10분 북 2차 사격 시작 - 오후 3시 15분 남한 경찰, 인천지역 '갑호비상' 발령 - 오후 3시 42분 북 2차 사격 중단 - 같은 시각 남 공군 전투기 서해 5도로 출격 1시간여 교전 종료
남측피해	함선 외부격벽 15발 탄흔 인명피해 없음	해병대원 2명 전사, 16명 부상 민간인 2명 사망, 3명 부상 주택 12동 파괴, 25동 화재
북측피해	함선 반파 사망 1명, 부상 3명 추정	피해상황 불명확 [TV] 북한도 상당한 피해 (노컷뉴스, 2010.11.30)
남측 후속대응	- 1천8백t급 초계함 2척을 증강 배치 - 남북관계 악화 원치 않으며, 대북 인도적 지원 방침 변함없다는 공식입장 발표 - 11/10 미국 보즈워스 방북 발표	- 한민구 합참의장과 월터 샤프 한미연합군사령관은 연합위기관리 선포 검토 - 이명박, 대통령 "추가 도발에 대해서는 아주 몇배의 화력을 가지고 도발에 대한 응징을 해야 한다", "민간에게 무차별 포격한 데 대해서는 교전수칙을 뛰어넘는 대응을 해야 된다" - 2011/3 전투기 공대지미사일 장착 권한을 합참의장에서 공군작전사령관으로 이관 - 2011/8 서북도서방위사령부 창설 : 해병대 6여사단과 연평부대 등 병력 1,000명 추가 - 서해 5도 요새화 추진
북측 후속대응	- 11/10 조선중앙통신 "남측이 무장도발행위 감행" 사과요구 - 11/13 "해상군사분계선을 지키기 위한 무자비한 군사적 조치" 예고	- 11/23 남측의 군사적 도발 대응조치로 연평도에 해안포 공격을 했다고 주장 - 11/25 북한 외무성 대변인, 연평도 포격은 남측의 호국훈련에 대한 '자위적 조치'이며 북방한계선(NLL)의 존재를 인정하지 않는다는 주장 - 11/27 조선중앙통신 통해 민간인 피해 유감 표명 - 서해안 기지에 해안포 진지 구축 중

- 이처럼 서해는 정전협정 이후 남북 간 교전이 4번이나 발생한 한반도의 화약고라고 할 수 있음. 1,2차 교전은 꽃게철인 6월에 발생했으나 남북화해협력정책이 지속되었으며, 서해상의 갈등을 평화적으로 해결하기 위한 대안마련이 꾸준히 모색되었음. 2009년 11월 이전까지 서해상의 군사적 충돌이 없었던 이유이기도 함.
- 그러나 이명박 정부 출범 이후 남북관계가 최악의 상황으로 치달으면서 서해에서의 군사충돌도 2차례나 발생하게 됨. 특히 연평도 포격전 이후 이명박 정부는 서해 5도 요새화를 밀어붙이며 K-9 자주포, 다연장로켓포(MLRS), 대포병 레이더 '아서', 지대공 미사일 '천마', 정밀타격용 유도미사일 '스파이크' 등을 배치하고 지난 6월 서북도서방위사령부 창설하는 등의 후속대응에 나섬. 김관진 국방장관은 '지난 1년 동안 적개심을 불태우며 철치부심해왔다'며 북측의 도발시 원점은 물론 지원세력까지 타격하겠다는 발언을 쏟아내고 있음.
- 따라서 군사적 긴장완화 조치나 평화적 해결방안 모색 없이 군사적 강경대응만 강조되는 지금의 상황으로는 NLL을 둘러싼 군사충돌은 이미 예견된 것이나 마찬가지라고 할 수 있음. 군의 사격훈련을 비롯한 각종 훈련이 NLL인근에서 이루어질 경우, 북 측이 자신들의 영해에 대한 위협과 공격이라고 주장할 수 있기 때문임. 교전수칙이 간소화되고, 각종 첨단무기들이 서해 5도에 배치되면서 군사적 긴장도 더욱 고조되고 있음. 당시 많은 문제가 제기됐던 대피소도 개선되고 북한의 포격으로 삶의 터전을 잃었던 연평도 주민들과 서해 5도 주민들이 다시 생업 활동을 재개했지만 여전히 이들이 느끼는 불안과 공포는 더욱 커지고 있음.

NLL(북방한계선) 실효적 지배를 둘러싼 쟁점

- NLL을 둘러싼 갈등이 재발되면서 남측이 50여 년 동안 실질적으로 지배를 해왔기 때문에 NLL을 사수해야 한다는 주장이 제기되고 있음. 국제법상 국가영역 취득의 시효를 근거로 NLL이 해상경계선으로 굳어졌다는 견해도 존재함. 또한 북한이 1953년 정전협정 체결 이후 1973년 12월 군사정전위원회에서 처음 서해 5도 문제를 제기하기 전까지 20년간 아무런 문제제기를 하지 않은 것에 대해 NLL을 암묵적으로 인정했다는 주장이 있음. 즉 ‘응고의 원칙’상 남측의 관할권이 인정된다는 주장임.
- 우선 국제법상 국가영역 취득시효는 통상 50년이라는 경과기간을 필요로 한다는 선례가 이미 존재하며, 적어도 북측이 1973년 이후 지속적으로 문제제기를 해온 이상 이러한 관습법을 적용할 수 없다는 의견이 있음. 또한 국제관습법은 주로 고대부터 이것을 점유해 온 역사적 사실 권원에 대해 적용하는 것이라는 의견이 있음.⁸
- 북측이 20년 가까이 NLL을 묵시적으로 인정했었다는 주장도 반박의 여지가 큼. 한 예로 군사정전위원회 편람을 보면, 한국군은 1955년 이후 발발했던 주요 사건들을 기술하면서 ‘1958. 11. 7 공해상에서 어로 작업 중인 아측 어선 2척 및 어부 강제 나포’, ‘1958. 12. 6. 북한 무장선박이 공해상에서 어로작업 중인 아측 어선 7척 및 어부 42명 강제나포’ 등 한국군의 입장에서 ‘공해상’이라고 표기하고 있기 때문임. 위 사건들을 포함하여 북측의 어선 공격과 나포와 같은 다수의 사건들은 북측이 1955년 공식적으로 12해리 영해를 규정한 이후, NLL이남까지 영해 방어에 나선 것이라고 보는 견해가 있음.⁹
- 게다가 지난 2000년에 공개된 미 CIA 문서는 NLL이 1953년이 아닌 1965년 유엔사령부 해군구성군 사령관의 명령에 의해 설정되었다고 밝히고 있음. CIA 문서는 또한 ‘NLL이 적어도 두 군데에서 확실히 북한 영토라고 추정되는 수역을 가로지른다’는 이유로 분쟁의 씨앗이 될 수 있음을 경고하고 있음. 이와 관련하여 1975년 2월 헨리 키신저 전 미 국무장관이 NLL을 두고 국제법에 위배된다고 말한 것이나, 1973년 12월 프랜시스 언더힐 주한 미국대사가 NLL 인근에서 충돌이 일어난다면 “상당수의 국가들의 눈에는 대한민국과 미국이 잘못된 것으로 보일 수 있다”고 우려한 적이 있다는 점을 주목할 필요가 있음.¹⁰
- 또한 1991년 체결되고 1992년 발효된 남북기본합의서는 “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 정전협정에서 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다”고 규정하고, 불가침이행과준수를위한부속합의서 제9조에서 “남과

8 ‘또 다시 불거진 NLL 법적지위 논란’ (1999/06/19) 연합뉴스, 기사검색일 2011/11/18

9 정태욱, 같은 글, pp35~36

10 서재정, ‘서해와 동해를 평화와 통일의 바다로’(2011/6/14), 참여연대 한반도 평화체제 심포지엄 토론문

북의 지상불가침 경계선과 구역은 정전협정에 규정한 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관찰하여온 구역으로 한다”, 제 10조에서는 “남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상불가침구역은 해상불가침경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관찰하여온 구역으로 한다”고 규정되어 있음. 즉 남북기본합의서는 지상불가침 경계선과 해상불가침 경계선을 구분하고, 해상불가침구역도 구분하고 있음. 해상불가침 경계선은 확정되지 않아 계속 협의할 대상이라는 것을 분명히 하였음. 해상불가침구역에 대해서는 해상경계선이 확정되기 전까지 관찰권을 행사해온 인접해면 등 고유한 영해 등은 불가침구역으로 두자고 합의했음.¹¹

- 이는 1996년 7월 16일 당시 이양호 국방장관의 국회 발언에서도 확인됨. 당시 이양호 장관은 “북한함정이 해상 북방한계선(NLL)을 넘어와도 정전협정 위반과는 관련이 없다”면서 “NLL은 우리가 설정한 북방한계선으로 우리 어선이 잘못 조업하다가 월북하는 경우가 있어 설정한 것”이라고 말한 바 있음. 당시 논란이 일기는 했지만 이때까지만 하더라도 남측 정부가 NLL을 말 그대로 복상할 수 있는 상한선으로 간주했음을 보여 줌.
- 그 밖에 현재 정부는 1984년 북한 적십자사 수해물자 인수인계 지점, 비행정보구역 변경에 대한 북한의 묵인 등을 근거로 북한이 그동안 NLL을 암묵적으로 승인해왔다고 주장하고 있으나, NLL 자체를 인정하지 않겠다는 북측의 오래된 공식입장이나 행위들을 무효화시킬 만큼의 중대사안이라고 보기 어려움.¹²

11 ‘쌍방이 관찰해 온 구역’에 대해 남측은 NLL을 의미한다고 해석하는 반면, 북 측은 동의한 바 없기 때문에 아직 아무것도 정해진 것이 없다는 입장이라는 주장이 있음. 조성렬, ‘서해 북방한계선의 의미와 남북관계’(2010/3/1), 통일시대(민주평통)

12 정태욱, 같은 글, p39

1. NLL 평화정착을 위한 시도들

- NLL의 일방적 설정과 이에 대한 북측의 반발이 커지면서 남북은 남북기본합의서를 채택하고 해상불가침 경계선 협의에 나서기로 했음. 이때만 하더라도 NLL을 둘러싸고 서해상의 무장갈등이 벌어지지 않는 것임. 그러나 남북화해협력정책 기조의 정부가 들어서기 전에 채택된 남북기본합의서는 그 채택여부를 둘러싸고 한국 사회 내 논란이 가중되었고, 실질적인 이행은 이루어지지 않았음.
- 김대중 정부가 들어선 이후 1999년 6월 18일, 당시 홍순영 외교통상부 장관은 주한 외신기자단과의 회견에서 NLL 사안에 대해 “북한이 무력도발이 아니라 평화적 방법으로 이의를 제기한다면 우리측은 이와 관련한 어떠한 협의에도 열려있는 입장”이라고 밝히기도 했음.¹³
- 남북은 2000년 정상회담이후 서해 평화정착문제를 논의하기 시작해, 2004년 남북 장성급군사회담 실무접촉을 통해 ‘6.4합의서의 이행을 위한 부속합의서’에 서명하고, 서해 해상에서의 우발적 충돌방지를 위해 국제상선 공통망(공동주파수)을 운영하기로 함.¹⁴ 또한 2006년 장성급회담에서는 서해상에서의 우발적 충돌방지 개선안과 공동어로구역 설정 등을 논의하고 국제상선공통망(무선통신망)에 대한 시험통신 정례화, 군당국 간 핫라인 확보 등을 논의하기도 했음.¹⁵
- 이후 2007년 제2차 남북정상회담에서 10.4선언 발표를 통해 남북은 서해평화협력특별지대를 설치하여 서해에서의 우발적 충돌을 방지하고 경제협력을 실시하기로 약속함. 남북 간의 공동수역에 대한 범위와 기준에 대한 의견 차이로 합의이행은 쉽게 이루어지지 못했음.
- 결국 2008년 이명박 정부 들어 남북관계는 악화되었고, 서해상의 평화정착 문제는 더 이상 논의되지 못했음. 그리고 2차례(2009년, 2010년)의 남북 간의 교전이 발생하고 천안함 침몰사건까지 발생하면서 서해는 다시 분쟁과 갈등의 바다로 바뀌었음.

13 ‘또 다시 불거진 NLL 법적지위 논란’ (1999/06/19) 연합뉴스 기사검색일 2011/11/18

14 그 밖에 남북은 쌍방 경비함정을 부를 때 쓰는 호출부호로 남측은 ‘한라산’, 북측은 ‘백두산’으로 합의함. 또한 통신 보조수단으로 기류(깃발류) 및 발광신호를 운영하며, 불법 조업선박에 대해 1일 1회 서해지구 통신선로를 이용해 정보를 교환하기로 함. 통일부, 제21차 남북군사실무회담 자료 (2004.06.10~12, 개성-자남산여관) http://dialogue.unikorea.go.kr/data/talksummary/583?search_talk_field=2&search_talk_name=83

15 대한민국정 책포털 공감코리아 (2006/5/15)

2. NLL의 평화적 해결방안 검토

- 백령도와 연평도 등 해안 접경수역은 연안생태계가 가장 잘 보존된 지역으로 우선적으로 수산자원이 풍부한 것으로 알려져 있음. 남한 꽃게 생산량의 60% 이상이 어획될 뿐만 아니라, 우럭, 놀래미 등 다양한 수산자원이 존재하는 지역이며, 동시에 물범과 저어새 등 각종 보호생물종이 서식하고 있는 것으로 알려지고 있음.¹⁶
- 반면 서해에서의 어업 환경은 크게 악화되고 있음. 남북 간의 군사적 대치상황을 틈타 중국 어선들이 NLL 인근 해역에서 불법 조업을 하고 있기 때문임. 중국 어선들의 대대적인 조업으로 해양 생태계 파괴와 어족 자원 고갈이 우려되는 가운데, 서해 5도 지역 어민들의 어업활동이 안정적이지 않으며, 군사적 긴장도에 따라 급격히 위축되기를 반복하고 있음.
- 이와 관련하여 남북 사이의 경계선을 새로이 긋지 않고, 우발적인 충돌을 막으면서 생태평화적인 용도로 공동 이용하는 방안이 제시되고 있음. 공동어로수역이나, 평화수역 설정, 해양생태공원 지정, 경제협력지대 개발 방안 등이 그것임. 특히 공동어로수역은 남북간에 대상지역과 범위에 대한 합의만 이루어진다면, 군사적 대치 때마다 막대한 경제적 손실을 감수하고 평화적 생존권을 위협받고 있는 남북 주민 모두에게 이익이 될 수 있음.
- 이 중 서해평화협력지대 구상은 경제협력을 통해 서해에 평화를 정착시키겠다는 것으로, 해주특구를 개발하고 인천~해주 항로를 활성화하여 황해경제권을 이루며, 한강하구를 공동 개발하겠다는 것을 내용으로 하고 있음. 경제협력과 공동개발을 통해 이익을 나누고 남북한과 동북아에서의 군사적 긴장도 완화시킬 수 있다는 발상임.
- 그러나 서해평화협력지대 구상은 비록 환경친화적인 접근을 강조하고 있지만, 개발에 치우친 방안이라는 한계가 지적되고 있음. 북측의 개발 필요성이 대두되는 것은 사실이나, 갈등과 대결로 점철된 이 지역의 상징적 의미를 살리고, 분단으로 인해 해양 생태계의 보고로 남아 있는 역설을 활용하는 방안으로서 서해평화생태공원 지정을 고려할 만함. 이는 국제적 지지와 인증을 받을 수 있다는 점에서 가장 평화적이고 생태적인 대안이 될 수 있음.¹⁷
- 공동어로수역과 해양평화공원을 묶어 평화수역으로 지정하자는 의견도 있음. 이는 서해상의 비무장지대로 군함의 출입을 원천적으로 통제하며, 민간 선박의 어로활동은 보장하자는 것임. 그리고 해상재난 대비와 해양생태계 보호를 남북 간의 합의에 따른 공동 관리단의 임무로 두자고 제안하고 있음. 아울러 해양의 생물다양성 보존을 위해 남북의 공동조사와 인적교류, 기술협력을 높일 수 있는 방안으로 제시되고 있음.¹⁸

16 김연철, 같은 글, 김제남, 2009년 시민평화포럼 발표문 참조

17 서재정, 앞의 글

- 만약 해상경계선이 필요하다면, 남북 간의 우발적인 충돌을 막아 서해상의 평화정착에 기여하는 것은 물론 바다의 공적 이용, 항행의 자유를 보장하는 방향으로 검토되어야 함. 따라서 그것은 또 다른 대치를 낳을 수 있는 군사적 경계가 아니라 해수의 평화적 이용을 위한 구획이어야 함.

맺음말 : NLL의 평화적 해결을 위한 제언

- 지난 4차례의 서해에서의 군사적 충돌은 NLL 문제의 근본적인 해결이 더 이상 미룰 수 없는 과제라는 것을 보여줌. 무장갈등이 재연될 수 있다는 것을 알면서도 전쟁도 불사하겠다는 강경한 태도를 유지하는 것은 국민의 희생과 불안 고통을 외면하는 무책임한 태도임. 기존에 남북이 서해상의 무장갈등을 막기 위해 시도했던 다양한 방안들을 전면 무시하는 것도 바람직하지 않음.
- 무엇보다도, 보수정권(노태우 정권)이 집권했던 1991년 남북간 체결되고 1992년 발효된 남북기본합의서의 불가침이행과준수를위한부속합의서 제 10조에 따르면, “남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상불가침구역은 해상불가침경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관찰하여온 구역으로 한다”고 규정되어 있다는 사실에 유념하여 이 문제를 다루어야 할 것임. 즉 해상불가침 경계선은 확정되지 않아 계속 협의할 대상이라는 것을 분명히 한 것임. 이를 고려하지 않고 NLL을 확정된 해상경계선(영토경계선)으로 일방적으로 간주하여 군사적 해결방안만 앞세울 경우, 남한 사회내에서는 소모적인 정치적 논란을, 남북간 무장갈등의 악순환을 나올 수 있음.
- 우선 2010년 연평도 포격사건 이후 북한에 대한 보복억제전력 확보를 이유로 서해도서 지역에 첨단 화력을 전진배치하고 국지전 발생 시 미군의 개입을 공식화 하는 등 북측의 비대칭 위협을 더욱 자극하는 군사행동과 계획은 중단되어야 함.
- 서해도서 지역에서의 무장충돌을 방지하기 위해 핫라인 설치 등 통신선을 재구축하여 남북간의 조기경보체계를 가동시켜야 함. 이를 위해 남북대화에 나설 필요가 있으며, 특히 고위급 군사회담을 제안 개최하여 서해 NLL 부근에서 일어날 수 있는 우발적 충돌을 막고 평화적 해결을 논의할 수 있는 위기관리체계를 조속히 복원해야 함.
- 기존에 남북 간에 논의되고 합의된 바 있는 NLL의 평화적 해결방안을 적극 모색해야 함. 여기에는 남북정상이 합의했던 서해평화협력특별지대 구상 이행을 비롯해 공동어로수역 설정, 서해평화생태공원 지정 등이 포함될 수 있음. 이를 위해 시민사회를 포함한 다양한 영역의 학술적 조사와 토론 등이 이루어질 필요가 있음. 이를 통해 서해 5도 지역이 한반도의 화약고라는 불명예를 떨치고 평화생태수역으로 거듭날 수 있는 해법을 분명 도출할 수 있을 것임.
- 무엇보다 NLL 갈등의 양상이나 정부의 대응방향이 강경한 대북정책의 연장선에 있다는 점에서, 정부의 대북정책 전환이 절실히 요구됨. 한반도 냉전체제의 축소판이라고 할 수 있는 NLL문제를 평화적으로 해결한다는 것은 서해 5도 지역 주민들과 장병들의 안전과 평화적 생존권을 보장하는 것은 물론 한반도 평화체제로의 물꼬를 트는 매우 의미 있는 일이 될 것임. 정부의 대북정책 전환과 적극적인 남북대화 노력을 재차 촉구함. ¹⁸⁾

참여연대 이슈리포트 제2012-09호 (참여연대 2012 대선 정책이슈리포트 2호)
NLL(북방한계선), 쟁점과 대안(2012 수정판)

발 행 일 2012. 10. 18

발 행 처 참여연대 평화군축센터 (소장 : 이남주 성공회대 교수)

담 당 김희순 평화국제팀장 02-723-4250 peace@pspd.org

Copyright ©참여연대, 2011 ※본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



세상을 바꾸는 시민의 힘! 정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다

대표전화 02-723-5300

회원가입 02-723-4251

ARS후원 060-800-5300

주 소 110-043 서울시 종로구 통인동 132번지

홈페이지 www.peoplepower21.org
