

서해 5도 연구의 현황과 과제

— 관할권 문제를 중심으로 —

예대열*

〈차 례〉

1. 머리말
2. 서해 갈등의 기원과 정전협정 해석을 둘러싼 차이
3. 남북의 서해 해상경계선에 대한 입장 차이
4. 남북의 갈등을 틈탄 중국어선의 불법어로
5. 맺음말

【국문초록】

서해는 탈냉전 이후 남북관계가 화해 분위기로 접어들었을 때 오히려 군사적 갈등이 증폭되었다. 남북 정상은 10·4선언을 통해 서해를 평화로운 바다로 만들기 위한 방법론에 합의하였다. 이 선언에 명시된 '서해평화협력특별지대'와 '공동어로구역'은 해상경계선이라는 민감한 문제는 건드리지 않고 경제협력을 통해 서해에 평화를 정착시키겠다는 남측의 구상을 북측이 받아들인 것이었다. 그러나 이와 같은 합의와 방법론에도 불구하고 그것을 풀어가야 할 국민적 합의구조는 취약하다. 2012년 대선 당시 정상회담 대화록 유출 논란에서 보듯 서해 문제는 정치권의 정쟁거리로 전락해 각자의 정치적 입장에 따라 상호 대화조차 쉽지 않다. 하지만 21세기 평화로운 한반도를 만들기 위해서는 이념적 차이를 넘어 서해를 항구적인 평화지대로 만들기 위한 노력이 필요하다. 이를 위해 본 논문은 그동안 서해 5도 주변 수역의 관할권 문제를 둘러싼 연구 현황을 분석하였다. 구체적으로 서해 갈등의 기원과 정전협정을 둘러싼 해석 차이, 남한 학계의 NLL에 관한 이견, 북한의 서해 해상경계선에 관한 입장 변화, 중국어선의 불법어로에 대해 각 장별로 정리하였다.

[주제어] 서해, 서해 5도, 정전협정, 북방한계선

* 순천대 인문학술원 학술연구교수

1. 머리말

서해 5도는 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도를 일컫는다. 우도는 현재 군인들만 주둔하고 있기 때문에, 우도 대신 소연평도를 포함시켜 서해 5도라고 부르기도 한다. 이 섬들이 서해 5도라는 이름으로 함께 묶이게 된 것은 분단과 전쟁 때문이었다. 일제하 백령도, 대청도, 소청도는 황해도 장연군에 속해 있었고, 대연평도와 소연평도는 벽성군에 포함되어 있었다. 반면 우도는 경기도 강화군의 섬이었다. 이 섬들이 해방 이후 38선 이남에 위치하게 되면서 황해도에서 경기도로 관할이 바뀐 용진군에 편입되었다. 이후 용진군은 전쟁을 거치며 북한에 재편입되기도 했으나, 5개 섬은 정전협정에서 예외로 인정되어 유엔군 총사령관의 통제하에 두게 되었다. 그 후로 이 섬들은 서해 5도라는 하나의 범주로 묶여 안보의 최전선이 되었다.

그러나 분단과 전쟁 이전 서해 5도는 사람과 문화와 상품이 오가던 경제와 교류의 중심지였다. 이 섬들은 고대로부터 한반도와 중국을 잇는 서해 횡단로의 중간 기착지이자, 동남아시아를 비롯한 인도와 중동을 연결하는 해상 실크로드의 거점 도서였다. 심청 설화의 인당수(印塘水)로 비정되는 백령도와 장산곶 사이의 바다는 이 주변을 지나야 경제적 이득이 있었다는 점을 역으로 말해 준다. 또한 일제시기 연평도 바다는 조선의 3대 어장으로 불리며 전국은 물론 일본에서도 선단이 몰려와 파시(波市)를 벌일 만큼 호황을 누리던 곳이었다.

하지만 분단시대 서해 5도 주변은 교류와 풍요로움 대신 분쟁과 대결의 바다가 되었다. 게다가 서해는 탈냉전 이후 남북관계가 전향적으로 변화되었을 때 오히려 갈등이 더욱 증폭되었다. 2000년 6·15 남북정상회담 전후 동해에서는 금강산 유람선이 남북을 오갔지만, 서해에서는 군사적 충돌이 벌어졌다. 이후에도 젊은 군인들이 천안함 사건으로 인해 목숨을 잃었고, 연평도 주민들은 포격 사건으로 인해 피난민이 되어야 했다. 서해는 남북관계의 변화에도 불구하고 여전히 냉전과 적대의 바다였다.

물론 그간 남북은 10·4선언과 판문점선언을 통해 서해를 평화로운 바다

로 만들기 위한 합의를 이루었다. 사실 서해가 탈냉전의 문으로 들어갈 수 있는 방안은 이미 두 번의 정상회담을 통해 마련되었다고 볼 수 있다. 10·4 선언은 해상경계선이라는 민감한 문제를 건드리지 않고 경제협력을 통해 서해에 평화를 정착시키겠다는 남측의 구상을 북측이 받아들인 것이다. 판문점 선언은 북방한계선(Northern Limit Line, 이하 NLL) 주변에 평화수역을 설치하겠다고 명시함으로써 한국 사회 일각에서 벌어졌던 우려를 불식시키기도 했다.

그러나 이와 같은 합의와 방법론에도 불구하고 그것을 풀어가야 할 국민적 합의구조는 취약하다. 2012년 대선 당시 정상회담 대화록 유출 논란에서 보듯 서해 문제는 정치권의 정쟁거리로 전락해 대화조차 쉽지 않다. 하지만 21세기 평화로운 한반도를 만들기 위해서는 정치적 입장에 따른 이념 차이를 넘어 서해를 항구적인 평화지대로 만들기 위한 노력이 필요하다. 이를 위해 본 논문은 서해 5도 주변 수역의 관할권 문제를 둘러싼 연구 현황을 분석하고자 한다. 이 글의 목적은 서해를 갈등과 분쟁의 바다가 아닌 평화와 교류의 바다로 만들기 위한 대화 논의의 토대를 제공하고자 하는 것에 있다.

2. 서해 갈등의 기원과 정전협정 해석을 둘러싼 차이

서해 5도 주변 수역에서 벌어진 충돌과 대립은 1953년 7월 27일 체결된 정전협정에 기원을 두고 있다. 정전협정은 전쟁을 마무리하는 절차였지만, 동시에 전후의 분단체제를 규정하는 출발점이기도 했다. 그런데 정전협정상 해상의 경계는 육상의 휴전선과 달리 명확하게 합의된 분계선이 없었다. 다만 정전협정에는 도서의 관할을 구분 짓는 기준선과 인접 수역을 존중한다는 원칙만 제시되었을 뿐이었다. 특히 서해는 동해와 달리 해안선이 복잡하고 섬이 많았지만, 명확한 경계 설정 없이 갈등의 요소를 내포한 채 불완전한 형태로 합의되었다.

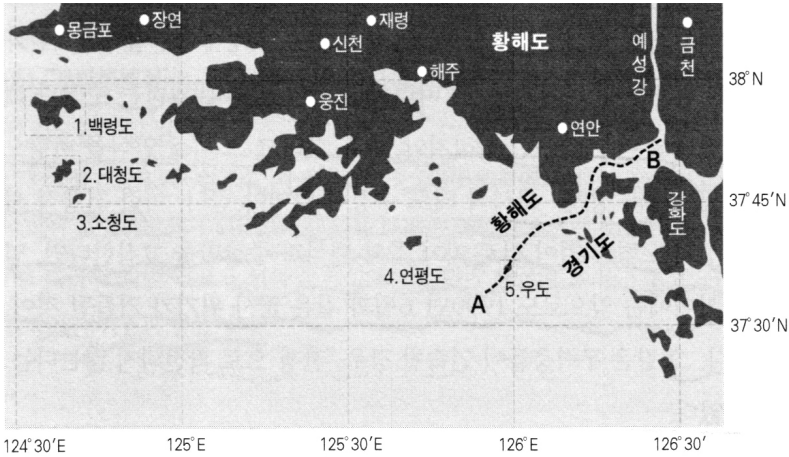
서해 해상분계선 설정의 불완전성은 정전회담의 의제 설정 단계에서부터

시작되었다. 회담에서 군사분계선과 비무장지대의 설정은 제1 의제에서 다루어졌다. 그만큼 유엔과 공산 양측은 분계선의 설정 문제를 정전회담의 가장 중요한 문제로 인식하고 있었다. 그런데 제1 의제에서 다루기로 합의한 군사분계선 설정은 육지에만 해당하는 것이었다. 해상분계선 설정 문제는 같은 논의 테이블에서 다루어지지 않고 제3 의제인 ‘휴전감시 방법 및 기구 협상’에서 논의되었다. 그만큼 해상분계선 설정은 정전회담에서 부차적인 문제로 취급되었다.

서해 해상경계선 설정과 관련해 쟁점이 되었던 문제는 도서의 관할기준과 영해의 범위 두 가지였다.

첫째, 도서의 관할기준과 관련해 공산 측은 육상의 분계선을 해상으로 연장한 후 황해도와 경기도의 도계(道界) 북쪽에 있는 섬들에 대해서는 자신들에게 귀속시킬 것을 주장하였다. 반면 유엔 측은 북한의 후방에 있는 섬들을 대부분 점령하고 있던 전황을 반영하여 전쟁 발발 이전 통제권을 갖고 있던 섬들에 대해 자신들이 관할할 것을 주장하였다. 결국 양측은 황해도와 경기도 도계를 연장한 선을 기준으로 북쪽에 있는 섬들은 북한의 관할 하에 두되 5개 섬에 대해서는 예외를 인정하는 선에서 타협하였다. 다만 양측이 합의한 선은 단지 섬들의 관할을 구분 짓는 기준이었을 뿐 해상경계선은 아니었다. 이에 관한 정전협정 원문은 다음과 같다.

단 황해도와 경기도의 도계선 북쪽과 서쪽에 있는 모든 섬 중에서 백령도, 대청도, 소청도, 연평도 및 우도의 도서군들을 국제연합군 총사령관의 군사 통제하에 남겨 두는 것을 제외한 기타 모든 섬들은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관의 군사 통제하에 둔다. 한국(조선) 서해안에 있어서 상기 경계선 이남에 있는 모든 섬들은 국제연합군 총사령관의 군사 통제하에 남겨 둔다. …(중략)… 상기 계선 가(A) - 나(B)의 목적은 다만 조선서부연해섬들의 통제를 표시하는 것이다. 이 선은 아무런 다른 의의가 없으며 또한 이에 다른 의의를 첨부하지도 못한다.¹⁾



[그림1] 정전협정에 규정된 서해5도 수역

출처: 리영희, 『북방한계선'은 합법적 군사분계선인가?』, 『반세기의 신화』, 삼인, 1999, 96쪽.

둘째, 양측은 영해의 범위와 관련해 다른 입장을 갖고 있었다. 공산 측은 해상봉쇄에 대한 우려와 기동 공간을 확보하기 위해 12해리 영해를 주장하였다. 반면 유엔 측은 당시의 국제해양법을 예로 들며 3해리 영해를 주장하였다. 결국 양측은 영해의 범위 설정은 향후의 정치회담으로 미루고 인접해면 존중과 해상봉쇄를 금지한다는 원칙을 제시하는 선에서 합의하였다. 그래서 명칭도 영해가 아닌 연해(coastal waters)와 인접해면(contiguous waters)을 사용하게 되었다. 이에 관한 정전협정 원문은 다음과 같다.

본 정전협정은 적대 중의 일체 해상 군사 역량에 적용되며 이러한 해상 군사 역량은 비무장지대와 상대방의 군사 통제하에 있는 한국(조선) 육지에 인접한 해면을 존중하며 한국(조선)에 대하여 어떠한 종류의 봉쇄도 하지 못한다.²⁾

이처럼 정전협정에는 도서의 관할기준을 나타내는 기준선과 인접 수역을 존중한다는 원칙만 제시되었을 뿐 양측 간에 합의된 해상경계선은 없었다.

1) 國土統一院 南北對話事務局, 『停戰協定 文本(國·英文)』, 國土統一院, 1988, 5~6쪽.

2) 위의 글, 8~9쪽.

그로 인해 기존 연구들은 대부분 서해 5도 주변 수역을 둘러싼 갈등의 기원을 명확한 해상경계선이 없는 불완전한 형태의 정전협정에서 찾고 있다.³⁾ 이러한 입장은 후술하겠지만 NLL에 관해 대척점에서 있는 연구들 모두 마찬가지이다.

다만 정태욱은 일련의 연구를 통해 정전협정의 기본 목적이 적대행위의 방지와 평화의 증진에 있었다며 오히려 그 정신으로 돌아갈 것을 주창하였다. 그에 의하면 육지에 휴전선이 있으니 바다에도 유사한 형태의 경계선이 있어야 한다는 것은 오히려 분단 무의식에 따른 고정관념에 불과할 따름이다. 정전협정은 바다에 남북을 가로지르는 형태의 해상경계선을 설정하지는 않았지만, 쌍방의 육지와 섬들의 인접해면을 존중하는 차원에서 불가침의 경계를 설정하였다. 아울러 인접해면이 아닌 바다는 국제해양법에 따라 누구든 자유롭게 이용할 수 있도록 규정되었다.

즉 정전협정 체결 당시 국제법은 ‘공해 자유의 원칙’이 확립되어 있던 상황이었고, 아직 12해리 영해와 200해리 배타적 경제수역이 정립되기 전이었다. 그렇기 때문에 당시 유엔 측과 공산 측은 모두 바다를 남북으로 가로지르는 형태의 ‘휴전선’은 생각할 수 없었다. 다시 말해 바다에 육상과 같은 군사분계선의 설정 문제는 애초부터 정전협정의 논의 대상이 아니었다는 것이다. 즉 역으로 생각하면 정전협정 상 서해는 인접해면을 제외하고 남북이 공동으로 이용할 수 있는 가능성의 공간이기도 했던 것이다.⁴⁾

3) 임규정·서주석, 『북방한계선의 역사적 고찰과 현실적 과제』, 『現代理念研究』 14, 1999, 49쪽; 김보영, 『한국전쟁 휴전회담시 해상분계선 협상과 서해 북방한계선(NLL)』, 『사학연구』 106, 2012, 222쪽; 김보영, 『유엔군의 해상봉쇄·도서점령과 NLL』, 『한국근현대사연구』 62, 2012, 165쪽; 이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』, 선인, 2012, 81쪽; 김보영, 『전쟁과 휴전-휴전회담 기록으로 읽는 한국전쟁-』, 한양대학교 출판부, 2016, 192쪽 의 다수.

4) 이상의 내용은 정태욱, 『서해 북방한계선과 해상 불가침 구역의 차이』, 『한반도 평화와 북한 인권』, 한울, 2009; 정태욱, 『서해 북방한계선은 누구를 위한 것인가』, 『역사비평』 88, 2009; 정태욱, 『서해 북방한계선(NLL) 재론: 연평도 포격사건을 계기로』, 『민주법학』 45, 2011; 정태욱, 『서해 북방한계선(NLL)의 법적 문제와 평화적 해법』, 『법학논총』, 20-2, 2013; 정태욱, 『서해5도 수역 평화를 위한 하나의 제안: 정전협정으로 돌아가자』, 『민주법학』 75, 2021 참조.

3. 남북의 서해 해상경계선에 대한 입장 차이

1) NLL을 둘러싼 남한 학계의 이견

남북한 서해 갈등의 핵심은 NLL이다. NLL에 관한 한국 정부의 공식 입장은 1953년 8월 30일 유엔군사령관이 남북한 간의 우발적 충돌을 방지하고 정전체제를 안정적으로 관리하기 위해 설치했다는 것이다. 당시 유엔군은 북한의 해군력이 부재한 상태에서 한국군의 초계활동만 적절히 통제하면 서해에서 쌍방 간의 무력 충돌을 예방할 수 있다고 보았다. 이를 위해 서해 5도와 북한 간의 개략적인 중간선을 통과하여 한강하구에 이르기까지 12개의 좌표를 연결하여 NLL을 설정했다고 한다.⁵⁾ 실제 2000년대 초반 기밀 해제된 해군 『작전경과보고서』에 따르면, 1953년 8월 말 현재 NLL과 유사한 선이 작전지도에 표시되어 있는 것을 확인할 수 있다.⁶⁾

그러나 NLL은 누가, 언제, 어떻게 설정했는지 아직까지 명확하게 밝혀진 바가 없다. 한국 정부는 유엔군사령관이 NLL을 설치했다고 하지만, 정작 유엔사와 미국은 그 주장에 동의를 한 적이 없다. 주한미군 정보처 대북정보담당관과 유엔사 군사정전위원회에서 전사편찬관·분석관으로 근무한 이문항(제임스 리)에 따르면, NLL은 정전협정 직후가 아닌 1958년 유엔사 내부 작전통제선(Operational Line)으로 설치되었다고 한다. 유엔사 해군사령관은 어민들이 조기잡이 계절에 북한 연안을 넘나들면서 나포되는 일이 잦아지자 이를 통제하기 위해 NLL을 설치했다는 것이다.⁷⁾

미국 정보기관인 CIA도 NLL에 관해 한국 정부와 다른 의견을 제시하였다. 1974년 CIA가 작성한 『The West Coast Korean Islands』라는 비밀문서에 따르면, NLL은 1965년 한국군 해군사령관에 의해 설치되었으며 1960년대 이전 자료에서 그에 관한 설치 기록을 찾을 수 없었다고 한다. CIA는 한

5) 국방부, 『북방한계선에 관한 우리의 입장』, 2002, 5쪽; 국방부, 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장(개정증보판)』, 2007, 6~7쪽.

6) 海軍本部 企劃參謀室, 『作戰經過報告書(1953.7.28.~1953.12.31.)』 13, 海軍本部, 2002, 123쪽.

7) 이문항, 『JSA - 판문점(1953~1994)』, 小花, 2001, 92~96쪽.

국 정부가 NLL을 DMZ의 해상 확장이자 남북한의 경계로 간주하려고 하지만, 그것은 국제법적 근거가 없는 주장이며 그로 인해 향후 남북 간 분쟁의 씨앗이 될 수 있음을 경고하였다.⁸⁾

이와 같은 이유로 유엔사는 군사정전위원회 회담에서 서해에서 발생한 북한의 도발에 대해 정전협정에 근거한 인접해면 존중 원칙을 문제 삼았지만 NLL을 침범했다고 항의한 적이 없었다. 아울러 유엔사는 서해 5도 주변 3해리 바깥의 바다에 대해서는 NLL 월선 여부와 상관없이 공해라는 입장을 취해 왔다.⁹⁾ 헨리 키신저 미국 국무장관 또한 1975년 주한 미국 대사관에 보낸 전문에서 북방순찰한계선(Northern Patrol Limit Line, NLL의 초기 명칭)은 국제법적 지위를 갖고 있지 않다며 한국의 입장을 지지할 수 없다고 밝혔다.¹⁰⁾

그럼에도 한국군이 NLL을 해상분계선화 시키려고 하자, 미국과 유엔사는 제차 우려를 표명하였다. 유엔사는 1989년 6월 3일 국방부장관 앞으로 보낸 서한에서 NLL에 관해 다음과 같은 입장을 밝혔다.

정전협정 상에는 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 군사정전위원회 본회의를 소집하여 북측의 행위를 항의·비난할 수 있음.¹¹⁾

이처럼 NLL은 미국과 유엔사가 정작 부정을 하는 등 사실적 측면에서 제대로 밝혀진 바가 없다. 그렇기 때문에 그간 NLL을 해상분계선으로 볼 수 있을지 여부를 두고 서로 대립되는 견해가 존재해 왔다.

우선 NLL을 해상분계선으로 볼 수 없다고 주장한 대표적인 학자는 리영

8) CIA, *The West Coast Korean Islands*, CIA, 1974, pp. 2~4.

9) 이문향, 앞의 책, 91쪽.

10) 「키신저 “NLL 일방 설정 … 국제법 배치”」, 『경향신문』, 2010.12.17.

11) 국방정보부, 『군사정전위원회 편람』 제2집, 1993, 425쪽.

회이다. 그에 의하면 서해는 정전협정에 따라 어느 쪽도 합법적으로 관할권의 배타적 권리를 주장할 수 없는 수역이다. 미국 대통령 아이젠하워는 후보 시절 한국전쟁의 종전을 공약으로 내걸었고, 당선이 되자 북진통일을 외치며 전쟁의 재개를 요구하고 있던 이승만을 제어하고자 했다. 이를 위해 미국은 예상치 못한 한국군의 공격을 방지하기 위한 차원에서 해상분계선이 없는 서해에 초계 범위를 제한하고자 했다. 즉 NLL은 ‘북방’한계선이라는 명칭에서 보듯 한국군 행동 범위의 ‘북방’ 한계를 설정한 것이었다. 만약 그 선이 북한 군사력의 행동 범위를 제한하기 위한 목적이었다면 ‘북방’한계선이 아닌 ‘남방’한계선 즉 SLL(Southern Limit Line)이 되었을 것이다.¹²⁾

정태욱도 NLL은 어디까지나 남한 선박의 북방 한계를 정한 것이지, 북한 선박의 남하를 제어하기 위해 설정한 것이 아니라는 점을 강조하였다. 그에 따르면 정전협정상 서해는 인접해면만 설정되어 있을 뿐 나머지 바다는 자유항해를 할 수 있는 공해나 마찬가지였다. 그렇기 때문에 유엔사가 남한 선박의 어로 활동의 제한을 위해 북한으로부터 3해리 안으로 들어가지 못하게 한 것은 어찌 보면 당연한 조치였다. 즉 NLL은 남북 간 해상분계선이 아니라 정전협정에 따른 인접해면 존중 원칙에 따라 북한 영해를 침범하지 않고 정전체제를 유지하기 위해 설정한 선에 불과했다.¹³⁾

반면 위의 입장과는 반대로 NLL이 영해선 또는 해상분계선으로 역할을 해왔다는 주장이 있다. 이 입장에 따른 연구¹⁴⁾는 대체로 다음과 같은 논리구

12) 리영희, 『북방한계선은 합법적 군사분계선인가?』, 『반세기의 신화』, 삼인, 1999, 111~117쪽. 이장희도 리영희와 마찬가지로 NLL이 국제법적 근거가 없음을 주장하였다. 이장희, 『서해 5도의 국제법적 쟁점과 그 대응방안-한강 하구구역, 서해 5도 그리고 북방한계선을 중심으로-』, 『외법논집』 10, 2001, 52~55쪽; 이장희, 『6·29 서해교전과 북방한계선에 대한 국제법적 검토』, 『외법논집』 12, 2002, 39~40쪽 참조.

13) 정태욱, 앞의 논문, 2021, 46~48쪽.

14) 박종성, 『한국의 영해』, 법문사, 1985; 김정건, 『서해5도 주변 수역의 법적 지위』, 『국제법학회논총』 33-2, 1988; 유병화, 『동북아지역과 해양법』, 진성사, 1991; 김명기, 『서해 북방한계선의 국제법상 유효성의 근거』, 『국제문제』 30-8, 1998; 김현기, 『한반도 해상경계선 획정경위 및 유지실태』, 『군사논단』 16, 1998; 유병화, 『북방한계선의 법적 지위와 북한 주장의 문제점』, 『對테러研究』 22, 1999; 손기웅·허문영, 『서해교전 분석과 향후 북한의 태도 전망』, 『통일정책분석』 99-9, 1999; 김명기, 『북한의 NLL 무효선언과 우리의 대응책』, 『자유공론』 391, 1999; 김영구, 『북방한계선(NLL)과 서해 교전사태에 관련된 당면문제의 국제법적 분석』, 『독도, NLL 문제의 실증적 정책분석』, 다솜출판사, 2002; 최창동, 『북한의 'NLL 무효선언' 왜 부당한가』, 『법학자가 본 통일문제』

조를 갖고 있다.

① NLL은 불완전한 정전협정을 보완하는 차원에서 설정되었다. 정전체제는 아직 전사라는 점에서 실력을 통해 해상경계선을 관찰하는 것은 문제가 되지 않는다.

② 북한은 1973년까지 NLL을 묵시적으로 인정해 왔다. 그 이후 1992년 체결된 남북기본합의서를 통해 쌍방이 관찰해 온 구역을 인정한다고 했다.

③ NLL은 국제법적 논리인 ‘묵인’, ‘금반언’, ‘역사적 응고’ 등의 원칙에 따라 영해선 또는 해상분계선으로 인정받을 수 있다.

④ 따라서 NLL을 넘는 것은 불법적인 침략 행위이다. 그에 따른 한국 해군의 대응은 합법적 자위권의 발동이다.

이러한 입장에 선 연구들도 유엔군 사령관이 북한과 합의 없이 일방적으로 NLL을 설치했다는 것에 동의한다. 다만 정전협정 체결 이후 남한이 서해 5도 주변 수역을 실효적으로 지배해 왔으며, 북한이 1973년 군사정전위원회에서 서해 문제를 제기하기 이전까지 NLL을 묵시적으로 인정해 왔다고 주장한다. 이에 따라 NLL은 국제법상 ‘응고의 원칙’, ‘실효적 지배’, ‘묵시적 합의’ 등에 의해 관습법적 지위를 확보하게 되었다고 한다.

하지만 이 주장은 NLL이 현실적으로 남북 간의 경계선 역할을 하고 있다는 것과는 별개로 사실적·이론적 차원에서 보다 엄밀하게 검토될 필요가 있다.

우선 구체적인 검토에 앞서 영해선과 군사분계선을 개념적 차원에서 엄격히 구분할 필요가 있다. 양자는 남과 북이 분단된 조건하에서 같은 결과를 가져온다고 볼 수 있지만, 엄밀히 말해 국제법·국내법적으로 법원리와 근거가 서로 다르다. 국제법적으로 영해선은 국제해양법에 의해 규율되는 반면, 군사분계선은 전쟁법의 일환인 정전협정에 따른 문제이다. 국내법적으로도 ‘영해 및 접속 수역법’에 따르면, 서해 영해의 기점은 경기만 남쪽 소령도에

I, 푸른세상, 2002; 제성호, 「북방한계선의 법적 고찰」, 『국방정책연구』 66, 2005 외 다수.

서 시작하고 그 북쪽에 해당하는 서해 5도 수역에 대해서는 어떠한 규정도 현재로서는 없다. 이와 같은 이유로 NLL의 유효성을 주장하는 연구들도 이 선은 군사경계선일 뿐 영해선이 아니라는 점을 대체로 인정하고 있다.

그렇다면 과연 NLL은 해상 군사분계선으로 인정받을 수 있는 근거를 갖고 있는가? 그 주장을 하나씩 살펴보도록 하자.

첫째, NLL의 유효성을 주장하는 연구들은 현재 한반도가 정전협정에 따라 전쟁이 일시적으로 중지된 상태일 뿐 아직까지 준 전시상태이기 때문에 무력적 방법을 통해 일정한 영역을 차지하는 것은 문제가 되지 않는다고 주장한다. 그러나 고전적 국제법에서는 정전협정이 전쟁의 일시적 중단에 불과하며 종료된 것이 아니라고 보지만, 현대 국제법에서는 정전체제를 불완전하나마 평화의 상태로 보는 것이 일반적이다. 이러한 입장은 제1차 세계대전 이후 등장해 제2차 세계대전을 거치며 확립된 국제법적 관행으로서 그 대표적인 사례로 드는 것이 한국전쟁 이후 체결된 정전협정이다.¹⁵⁾

또한 이와 같은 입장은 한국전쟁 이후 한반도의 평화를 관리해 온 정전체제를 무력화시킬 수 있을 뿐만 아니라 역으로 북한의 도발을 정당화시킬 수 있다는 점에서 주의를 필요로 한다. 만약 이 주장이 인정을 받게 되면 북한 또한 NLL을 무력화시키기 위해 서해 5도 주변 수역을 분쟁화시킬 수 있고, 그 행위 또한 준 전시상태라는 명목하에 '정당화' 될 수 있다. 정전협정은 전면적인 전쟁의 중지를 의미했기 때문에 쌍방 간에 벌어지는 적대적 군사 행동은 그 목적과 취지에 위배 된다는 점을 명심할 필요가 있다.

둘째, NLL의 유효성을 주장하는 연구들은 한국군이 수십 년간 그 주변 수역을 실효적으로 지배해 왔고 북한도 그 사실을 인정해 왔다는 점을 강조한다. 즉 북한은 1973년 군사정전위원회에서 NLL 문제를 제기하기 이전까지 그 선의 존재를 묵인해 왔고, 그 이후에도 다양한 사례를 통해 인정해 왔다는 것이다. 그 예로써 1959년 발간된 『조선중앙연감』에 NLL을 군사분계선으로 표시한 점, 1984년 북한이 수해 구호물자를 NLL 선상에서 인계한

15) Yoram Dinstein, *War Aggression and Self-Defence*, Cambridge University Press, 2005, pp. 42~47.

점, 1993년 남한이 비행정보구역을 NLL에 준해 변경했을 때 아무런 이의제기를 하지 않은 점, 1991년 남북기본합의서 체결 당시 해상불가침 경계를 “지금까지 쌍방이 관할해 온 구역”으로 합의한 점 등을 들고 있다.¹⁶⁾

그렇다면 이 사례들은 실제 역사적 사실에 부합하는가? 우선 북한이 정전협정 체결 이후 20년간 NLL에 대해 어떠한 문제 제기도 하지 않다가 1973년에 들어와 처음으로 부정하기 시작했다는 주장을 검토해 보자. 북한이 1973년 12월 1일 군사정전위원회 제346차 회의에서 서해 5도 수역 문제를 처음으로 제기한 것은 사실이다. 북한은 서해에 ‘계선’이나 ‘정전협정’이라는 것은 규정되어 있지 않으며, 서해 5도 주변 수역은 정전협정에 규정된 자신들의 연해라는 점을 강조하였다. 그러면서 남한의 배들이 서해 5도 주변 수역을 통항하려면 사전에 자신들로부터 승인을 받으라고 요구하였다.

이에 대해 유엔사는 서해 5도 수역은 인접해면 외에 모두 공해이기 때문에 그 주변에서는 누구든 자유롭게 항행할 수 있다는 점을 강조하였다.¹⁷⁾ 즉 당시 양측의 입장은 북한의 ‘연해(coastal waters)’와 유엔사의 ‘공해(international waters)’ 주장 간의 대립이었다. 북한은 서해 5도 주변 수역이 자신들의 연해이기 때문에 사전에 승인을 받으라고 주장하였고, 유엔사는 그 주변이 공해이기 때문에 자유롭게 항행할 수 있다는 점을 강조한 것이다. 이런 점에서 당시 유엔사의 주장을 논리대로 해석하면 오히려 NLL이 공해상에 그어놓은 가상의 선일 수도 있다. 그래서 당시 유엔사는 북한의 주장이 정전협정에 규정된 인접해면 존중 원칙을 위반한 것이라고 했지, NLL의 존재에 대해 인정하고 그 선을 넘지 말라고 요구하지는 않았다.

또한 NLL의 유효성을 주장하는 연구들은 북한이 그동안 NLL을 인정해 온 대표적 사례로서 1959년 발간된 『조선중앙연감』에 NLL이 표기되어 있다는 점을 강조한다. 그러나 실제 『조선중앙연감』에 수록된 지도¹⁸⁾를 보면 서해 5도와 북한이 서로 마주 보는 곳에만 일부 선이 표시되어 있을 뿐 NLL

16) 각각의 사례에 대한 설명으로는 이상철, 앞의 책, 106~115쪽 참조.

17) 合參情報參謀本部, 『軍事停戰委員會便覽』 4, 國防情報本部, 1999, 312~313쪽.

18) 조선중앙통신사, 『조선중앙연감 1959(국내판)』, 1959, 254쪽.

과 다르다는 것을 쉽게 확인할 수 있다. 이 선은 서로 연결하면 NLL과 유사한 모습으로 보일지 모르나, 실제로는 정전협정에 규정된 인접해면을 표시한 선에 불과하다. 게다가 이 주장은 『조선중앙연감』이 발간되었던 1959년에 제기된 것이 아니라, 1999년 서해교전 이후 정보기관이 발표한 것을 학계가 활용한 것이었다.¹⁹⁾

또 다른 사례는 1984년 북한이 수해 구호물자를 보내면서 NLL 선상에서 인계했다는 것이다. 아울러 1993년 비행정보구역을 NLL에 준해 변경했음에도 북한이 아무런 문제제기를 하지 않았다는 점도 강조된다.²⁰⁾ 그러나 수해 구호물자의 인수인계 지점을 갖고 NLL을 해상분계선으로 인정했다고 추론하는 것은 지나친 비약이다. 또한 비행정보구역은 해당 국가의 주권이 미치는 구역에 따라 설정되기는 하지만, 그것으로 영토와 영해를 구분 짓거나 군사분계선의 기준점으로 삼는 것은 자의적 해석에 불과하다.

한편 북한이 1991년 체결된 남북기본합의서에서 북방한계선의 존재를 인정했다고 하면 그 사실은 NLL 승인의 주요 근거가 될 수 있다. 위 합의서 제11조에는 “남과 북의 불가침경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에서 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다”고 명시되어 있다.²¹⁾ 아울러 부속합의서 제10조에는 “남과 북의 해상불가침경계선은 앞으로 계속 협의한다”, “해상불가침구역은 해상불가침경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다”고 규정되어 있다.²²⁾

NLL의 유효성을 주장하는 연구들은 위의 합의에 명시된 “지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역”을 NLL로 등치시켜 설명한다. 실제 당시 회담을 진행했던 임동원도 북한이 기존에 받아들이지 않았던 내용을 수용하는 모습을 보고 “뜻밖의 양보 의사를 밝혀 우리를 놀라게 했다”고 회고하기도 했다.²³⁾ 그

19) 『“NLL 인정” 北 문건 발간, 국정원 서해 5도 표기』, 『경향신문』, 1999.10.1.

20) 국방부, 앞의 책, 2002, 11~12쪽.

21) 統一院, 『南北基本合意書 解説』, 1992, 203~204쪽.

22) 『南北불가침부속합의서 全文』, 『경향신문』, 1992.9.18.

23) 임동원, 『피스메이커-남북관계와 북핵문제 20년-』, 중앙 books, 2008, 213쪽.

러나 이 조항에 대한 해석을 두고 남과 북의 견해가 일치하지는 않는다. 남한이 “쌍방이 관할하여 온 구역”을 NLL로 보는 것처럼, 북한도 그 구절을 자신들이 설정한 해상경계선이나 정전협정에 규정된 인접해면으로 보고 있다.²⁴⁾ 이처럼 남북기본합의서에 명시된 조항 또한 북한이 NLL을 인정하고 남북 간에 그 선을 잠정적인 해상분계선으로 합의했다고 보기에는 무리가 따르는 점이 있다.

2) NLL에 관한 북한의 입장 변화

NLL을 비롯한 서해 해상경계선 설정은 상대방이 있는 문제라는 점에서 북한의 입장도 상세하게 연구될 필요가 있다. NLL에 관해 어떠한 입장을 취하건 북한의 주장을 무시해서는 근본적인 문제의 해결이 어렵다는 점에서 편견 없이 그들의 주장을 살펴보는 것은 중요하다. 나의 이익을 위해서라도 ‘역지사지’의 입장에서 상대방의 머릿속에 들어가 보는 것이 ‘백전불태’를 위한 지름길이기 때문이다. 그러나 그간 연구들은 대부분 북한의 실증적 자료에 기초해 있기보다는 NLL의 유효성을 찾기 위한 차원에서 정부나 군 당국에서 발표한 것을 발췌 또는 재인용하는 수준에 머물러 있었던 것이 사실이다.

그럼에도 북한의 1차 자료를 기반으로 서해 문제에 관한 입장을 분석한 연구들이 있다. 이용중은 『로동신문』, 『조선중앙연감』, 『군사정전위원회 회의록』 등을 기반으로 북한의 NLL에 관한 입장을 통시적 차원에서 정리하였다.²⁵⁾ 그에 따르면 북한이 공식 석상에서 NLL을 처음으로 부인한 것은 1999년 6월 15일 제1차 서해교전이 발생한 당일 판문점 장성급 회담에서였다. 이후 북한은 NLL의 부당성을 『로동신문』과 『조선중앙통신』 등 각종 선전 매체를 통해 주장하였다. 여기서 주목할 점은 북한이 이 매체들을 통해 NLL의 ‘부당성’을 단순히 강변하는 것이 아니라, 국제법적 근거와 유엔해양

24) 『미국과 남조선 괴뢰들은 우리가 제기한 서해해상경계선을 받아들여야 한다』, 『로동신문』, 1999.7.22; 『정전협정 파괴자의 정체』, 『로동신문』, 1999.7.25.

25) 이용중, 『서해북방한계선(NLL)에 대한 남북한 주장의 국제법적 비교 분석』, 『법학논고』 32, 2010.

법협약에 명시된 조문을 갖고 비판해 왔다는 것이다.

북한의 주장에 따르면 모든 국가들이 국제해양법상 12해리 영해를 선포할 수 있는 상황에서 NLL의 존재는 자신들의 합법적 영해에 대한 침범일 수 있다. 아울러 국제해양법은 인접국 간 분쟁이 발생할 경우 합의에 기초할 것을 요구하고 있는데, NLL은 일방적으로 선포한 선이므로 국제법에 대한 엄중한 위반이기도 하다. 남한이 국제법상 ‘응고의 원칙’과 ‘시효의 원칙’ 등을 주장하고 있는데, 그것은 해당국과의 합의·승인·묵인 등 복합적 요인에 의해 권한을 인정받는 것이다. 그러면서 북한은 자신들이 NLL을 인정한 적이 없는데 “누구와 합의하고, 누구의 승인을 받아, 누구의 묵인하에, 누구로부터 그런 권한을 인정받았는가?”라며 반문하고 있다.²⁶⁾

이후 북한은 1999년 7월 21일 판문점 장성급 회담을 통해 ‘조선 서해해상 군사분계선’을 발표하였다. 그들은 이 선의 존재 또한 국제법 원칙을 근거로 제시하며 ‘정당성’을 주장하였다. 북한의 주장에 따르면 이 선은 정전협정에 규정된 경기도와 황해도의 도계를 연결한 A(가)-B(나) 선을 연장했다는 점에서 국제법에 따른 합의 원칙에 부합한다. 또한 이 선은 황해도 강령반도 끝단인 등산곶과 경기도 굴업도 사이의 등거리 점, 황해도 웅도와 경기도 서격렬비도 사이의 등거리 점을 기준으로 했기 때문에 유엔해양법협약에 명시된 등거리 원칙에도 부합한다. 아울러 이 선은 끝단이 중국과의 반분 교차점에 맞닿아 있기 때문에 동아시아 국제적 관계도 고려되었다고 한다.

이용중은 이와 같은 점을 고려하여 NLL에 관한 남한의 주장이 실효적 지배와 묵인의 관행 등의 측면에서 유리한 점도 있지만, 국제해양법에 근거한 북한의 논리가 보다 ‘합리적’일 수 있다고 평가하였다.²⁷⁾

26) 위의 논문, 553~554쪽.

27) 같은 논문, 558쪽.



[그림2] 북한 주장 해상경계선(1999)과 NLL

출처: 『NLL 인정하지 않던 北 … 경제적 해법 찾다』, 『서울신문』, 2021.2.26.

한편 2003년 노무현 정부 출범 이후 남북 간에 서해에서의 무력 충돌 방지와 군사적 긴장 해소를 위한 논의가 시작되었다. 북한은 남북 군사 회담에서 공동어로구역 설정 등이 논의되자 과거보다 유연한 입장에서 해상경계선 설정 문제를 제기하였다. 북한은 이 문제와 관련해 단계적 접근의 필요성을 제기하면서, 남북 각각의 영해 기선 선포 → 남북 양측의 기존 해상경계선 주장 포기 → 국제법 원칙에 따른 새로운 해상경계선 설정을 주장하였다. 그러나 남한은 북한의 주장이 NLL을 무력화시키기 위한 전술이라며 받아들이지 않았다.²⁸⁾

남북 군사 회담은 기본적으로 양측의 체제를 수호하는 군인들 간의 협의였기 때문에 민감한 해상경계선 설정에 관해 쉽게 합의에 이르지 못했다. 결국 이 문제는 남북의 정상이 정치적으로 해결해야 할 사안으로 여겨졌고, 10·4선언을 통해 ‘서해평화협력특별지대’라는 결과로 이어졌다. 이것은 노무현 대통령의 제안을 김정일 국방위원장이 받은 것으로서 민감한 해상경계선 문제는 건드리지 않으면서 “안보·군사 지도 위에 평화·경제 지도를 덮는

28) 『남북 장성급 회담 北측 NLL 문제제기로 결렬』, 『한국일보』, 2006.3.3; 『서해상 NLL 재설정 … 남북 간 이견 못 좁혀』, 『세계일보』, 2006.5.17; 『남북 서해 공동어로 원칙 합의 장성급 회담 수역 설정 논의키로』, 『한겨레』, 2007.5.12.

방식”²⁹⁾이었다.

그런데 남북 정상은 큰 틀에서 서해에 평화수역과 공동어로구역을 만드는 데 합의했지만, 그 위치를 어디에 둘 것인가의 문제를 두고 생각이 달랐다. 노무현 대통령은 NLL은 그대로 두고 그 위를 경제적 이해관계로 덮어버리자고 했던 반면, 김정일 위원장은 NLL과 자신들이 주장하는 해상경계선 사이에 평화수역을 조성하려고 했다. 결국 이 문제는 정상회담 직후 국방부 장관과 인민무력부장 간 회담에서 논의되었지만, 최종적인 합의에 이르지 못했다.³⁰⁾ 이때 북한은 아래의 그림과 같이 NLL과 유사한 개념의 ‘서해 해상경비계선’을 들고나왔다.



〈그림 3〉 북한 주장 ‘서해 해상경비계선’

출처: 김동엽, 『북한의 해상경계선 주장 변화와 남북군사협상』, 『통일문제연구』 31-2, 2019, 57쪽.

김동엽은 ‘서해 해상경비계선’을 일종의 협상용이라고 평가하였다. 그에 따르면 이 선은 정상회담 이후 평화수역과 공동어로구역 설정을 위해 기존의

29) 『2007 남북정상회담 회의록 전문』, 『동아일보』, 2013.6.26.

30) 『北 지남달 국방회담때 NLL 재설정 공세 南 반박』, 『동아일보』, 2007.12.3.

주장을 대신하여 새로운 대안 차원에서 제기된 것이었다. 북한은 기존의 12해리 영해선이나 1999년 발표한 ‘조선 서해해상 군사분계선’ 대신 이 선을 제기함으로써 겉으로는 양보하는 모습을 보였다. 하지만 평화수역과 공동어로구역을 NLL과 ‘서해 해상경비계선’ 사이에 설정하겠다는 것은 결과적으로 NLL을 무력화시키겠다는 주장에 불과했다.³¹⁾

그렇지만 북한은 2018년 판문점선언과 평양선언을 통해 그동안 인정하지 않았던 NLL에 대해 “서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들”겠다는 것에 동의했다. 이 조항의 삽입은 10·4선언 직후 남북이 평화수역과 공동어로구역의 기준점 설정에 합의하지 못해 서해에서 다시금 갈등이 비롯된 것에 대한 평가에서 비롯된 것이었다. 그런 점에서 북한이 지금까지 NLL의 존재 자체를 부정해 왔던 입장에서 그 일대에 평화수역을 건설하겠다고 한 것은 중요한 변화이다. 물론 이것은 북한이 NLL의 존재 자체를 인정했다는 것이 지 그 선을 서해의 해상경계선으로 설정하는데 동의했다는 것은 아니다. 그렇지만 그 변화를 포착하여 남북 간 서로의 이해관계를 얽히게 만들어 갈등과 분쟁의 여지를 줄여나가는 것은 중요하다.³²⁾

4. 남북의 갈등을 틈탄 중국어선의 불법어로

서해에서 벌어지는 갈등과 충돌은 비단 남한과 북한 사이의 문제만은 아니다. 이곳에서는 중국어선들이 남북한 간의 갈등을 교묘히 이용하며 불법 어로를 자행하고 있다. 그들은 서해 5도 근해에서 조업하며 어족 자원의 고갈과 환경 오염 등 여러 문제를 발생시키고 있다. 게다가 중국은 인민해방군 해군 경비함을 동경 124도 동쪽 백령도 40km 근해까지 진입시켜 소위 ‘서해 공정’ 또는 ‘서해 내해(內海)화’ 논란을 야기하고 있다.

중국이 이와 같은 행동을 할 수 있는 이유는 서해 5도 주변이 한중 간 200

31) 김동엽, 『북한의 해상경계선 주장 변화와 남북군사협상』, 『통일문제연구』 31-2, 2019, 57~58쪽.

32) 예대열, 『NLL 인정하지 않던 北 … 경제적 해법 찾다』, 『서울신문』, 2021.2.26.

해리 배타적 경제수역이 중첩되는 수역이기 때문이다. 물론 한국과 중국은 2000년 8월 한중어업협정을 체결하여 바다에서의 상호협력을 강화해 나가기로 합의하였다. 이 협정에서 한중 사이의 수역은 크게 ‘과도수역’, ‘잠정조치수역’, ‘현행조업유지수역’의 세 부분으로 구분되었다.

‘과도수역’은 양국의 육지에 가까운 곳으로서 향후 각각의 배타적 경제수역을 만들어가기 위해 상대방의 어업활동을 점차 감축하게 만든 곳이었다. 이후 ‘과도수역’은 2005년 6월 각각의 배타적 경제수역으로 편입되었다. ‘잠정조치수역’은 양국의 주권적 권리 적용을 배제하고 공동으로 관리하는 일종의 중간지대를 말한다. ‘현행조업유지수역’은 ‘잠정조치수역’의 북단과 남단에 위치한 곳으로서 한쪽의 법령을 다른 쪽에 일방적으로 적용하지 않고 기존의 방식이 유지되는 곳을 의미한다.³³⁾

그런데 문제는 서해 5도 수역이 ‘잠정조치수역’ 북단에 위치하게 되면서 ‘현행조업유지수역’으로 설정되었다는 점이다. 이로 인해 중국어선은 서해 5도 주변 바다가 자신들의 배타적 경제수역 안에 있다는 이유로 그곳에서 자유롭게 어로 활동을 할 수 있게 되었다. 반면 한국어선은 그 주변에 조업한계선이 설정되어 있고 또한 안보상의 이유로 ‘특정해역’으로 지정되어 있어 어로 활동에 제약을 받고 있다. 결과적으로 우리 어민들은 서해 5도 수역에서 역차별을 받고 있는 반면, 중국 어민들은 말 그대로 ‘어부지리’를 얻고 있는 셈이다.

이에 따라 한중 양국은 양해각서를 통해 ‘(북부)현행조업유지수역’에서 중국어선은 한국의 ‘조업제한조치’를 존중하고, 한국어선은 양쯔강 유역에서 실시되고 있는 ‘자원보존조치’를 존중하는 선에서 절충을 단행했다. 그러나 양국 간에는 양해각서의 해석을 둘러싸고 인식의 차이가 존재한다. 서해 5도 수역은 한국의 입장과는 달리 북한이 주장하는 12해리 영해에도 포함되기 때문에 한국의 관할권이 미치는 ‘(북부)현행조업유지수역’이 과연 어디까지 인가를 두고 다툼의 소지가 있기 때문이다. 중국은 이 점을 활용하여 서해

33) 박용현, 「한중어업협정상 새로운 어업수역체제에 관한 연구」, 『法學研究』 22, 2006, 378쪽.

5도 수역에서 불법조업을 자행하다가 해경이 단속하면 NLL 북쪽으로 이동했다가 단속이 사라지면 다시 내려오기를 반복한다.

이처럼 중국어선은 남북의 갈등을 틈타 불법 어로를 자행하고 있음에도 불구하고 이 문제에 관한 연구가 많이 진행되지 않고 있다. 중국어선의 서해 5도 수역에서의 불법조업에 관한 연구는 해경 입장에서 단속의 방식이나 제도 등의 문제에 한정되어 있다.³⁴⁾ 서해 5도 수역이 남북한은 물론 중국의 관할권 중첩수역으로서 국제법상 그 지위에 논란이 있는 만큼, 이 문제는 다양한 학문 분야로 연구를 확대시켜 보다 입체적으로 접근할 필요가 있다.

5. 맺음말

지금까지 서해 5도를 둘러싼 연구 현황을 관할권 중심으로 살펴보았다. 전 근대 시기 교류의 중심이었던 서해 5도는 분단 이후 남북 간 갈등의 최전선으로 변해 버렸다. 21세기 평화로운 한반도를 만들기 위해서는 정치적 입장에 따른 이념 차이를 넘어 서해를 항구적인 평화지대로 만들기 위한 노력이 필요하다. 이 문제에 관해 몇 가지 제언을 하면서 결론을 대신하고자 한다.

첫째, 역사적 사실과 현실적 상황을 고려해 서해 문제를 해결하기 위한 실질적 대안을 마련하는 것이 필요하다. NLL은 설치의 과정이 불분명하고 국제법적으로 인정받기 어려운 측면이 있다. 그러나 그 선이 현실적으로 엄연히 남북의 ‘경계’로서 역할을 하고 있고, 그로 인해 불안하지만 나름의 ‘평화’가 지속되고 있는 측면이 있다. 실제 이런 상황을 반영하여 노무현 대통령이 민감한 해상경계선 문제를 건드리지 않으면서 그 위를 평화와 경제의 지도로 덮는 방식으로서 대안을 마련하고자 했다. 이 대안이 대통령 선거를 앞두고 정쟁거리로 전락했지만, 그 효용성을 변화된 상황에 맞게 다시금 재구성할

34) 조동호, 「불법조업 중국어선 동향을 통해 바라본 단속제도에 대한 고찰 - 어업관리단(특별사법경찰) 중심으로 -」, 『한국해양경찰학회보』 2-1, 2012; 노호래, 「서해 5도에서의 중국어선의 불법조업 문제」, 『한국해양경찰학회보』 5-1, 2015; 고명석, 「불법조업 중국어선 단속에 대한 고찰: NLL 인근수역과 한강하구를 중심으로」, 『한국해양경찰학회보』 6-3, 2016.

필요가 있다.

둘째, 서해를 항구적인 평화지대로 만들기 위해서는 남과 북, 좌와 우 모두 상대방의 입장에서 문제를 ‘이해’해 보는 것이 필요하다. 특히 이러한 태도는 북한을 대하는데 있어서 중요하다. ‘역지사지’를 통해 상대방의 입장에서 서보거나 그들의 머릿속으로 들어가 보는 것이 문제 해결의 지름길이며 결국에는 그것이 나의 이익으로 돌아온다. 한 가지 고무적인 것은 북한이 판문점 선언을 통해 NLL을 인정하는 방향으로 변화를 보이기 시작했다는 점이다. 북한의 태도 변화는 NLL을 인정하더라도 그 반대급부로 자신들이 취할 이익을 따져봤기 때문일 것이다. 그 변화를 포착하여 서로의 이해관계를 얽히게 만드는 것이 중요하다. 평화는 실리적 이해가 서로 얽히지 않으면 자칫 모래 위의 성처럼 쉽게 무너져 내리기 때문이다.

셋째, 그동안 서해 5도 연구는 관할권과 경계에 대한 연구에 집중되어 있었다. 정작 그곳에서 거주권과 이동권 등 인간의 기본적 권리를 제약받으면서 살고 있는 사람들에 관심은 상대적으로 적었다. 서해 5도에서 근무하다가 목숨을 잃은 젊은 군인들의 안타까운 죽음은 말할 것도 없고, 그곳에 살고 있는 주민들 또한 한국전쟁 이후 처음으로 피난민이 되는 등 상시적인 불안을 안고 살아가고 있다. 서해 5도 주민들은 매일 눈앞에서 중국어선의 불법 어로행위를 목격하면서도 “오늘도 중국어선이 보여서 다행”이라는, 즉 북한의 특이동향이 없어서 안심이라는 역설을 안고서 살아가고 있다. 서해 문제를 해결하는데 있어서 무엇보다 그들의 입장에서 고민하고 대안을 마련하는 것이 필요하다.

■ 참고문헌

자료

『경향신문』, 『동아일보』, 『서울신문』, 『세계일보』, 『한겨레』, 『한국일보』
『로동신문』

국방정보부, 『군사정전위원회 편람』 제2집, 1993.

國土統一院 南北對話事務局, 『停戰協定 文本<國·英文>』, 國土統一院, 1988.

조선중앙통신사, 『조선중앙연감 1959(국내편)』, 1959.

統一院, 『南北基本合意書 解說』, 1992.

合參情報參謀本部, 『軍事停戰委員會便覽』 4, 國防情報本部, 1999.

海軍本部 企劃參謀室, 『作戰經過報告書(1953.7.28.~1953.12.31.)』 13, 海軍本部, 2002.

CIA, *The West Coast Korean Islands*, CIA, 1974.

논문

고명석, 『불법조업 중국어선 단속에 대한 고찰: NLL 인근수역과 한강하구를 중심으로』, 『한국해양경찰학회보』
6-3, 2016.

김동엽, 『북한의 해상경계선 주장 변화와 남북군사협상』, 『통일문제연구』 31-2, 2019.

김명기, 『서해 북방한계선의 국제법상 유효성의 근거』, 『국제문제』 30-8, 1998.

_____, 『북한의 NLL 무효선언과 우리의 대응책』, 『자유공론』 391, 1999.

김보영, 『한국전쟁 휴전회담시 해상분계선 협상과 서해 북방한계선(NLL)』, 『사학연구』 106, 2012.

김보영, 『유엔군의 해상봉쇄·도서점령과 NLL』, 『한국근현대사연구』 62, 2012.

김영구, 『북방한계선(NLL)과 서해 교전사태에 관련된 당면문제의 국제법적 분석』, 『독도, NLL 문제의 실증적
정책분석』, 다솜출판사, 2002.

김정건, 『서해5도 주변 수역의 법적 지위』, 『국제법학회논총』 33-2, 1988.

김현기, 『한반도 해상경계선 획정경위 및 유지실태』, 『군사논단』 16, 1998.

노호래, 『서해 5도에서의 중국어선의 불법조업 문제』, 『한국해양경찰학회보』 5-1, 2015.

리영희, 『북방한계선』은 합법적 군사분계선인가?, 『반세기의 신화』, 삼인, 1999.

박용현, 『한중어업협정상 새로운 어업수역체제에 관한 연구』, 『法學研究』 22, 2006.

손기웅·허문영, 『‘서해교전’ 분석과 향후 북한의 태도 전망』, 『통일정책분석』 99-9, 1999.

유병화, 『북방한계선의 법적 지위와 북한 주장의 문제점』, 『對테러研究』 22, 1999.

이용중, 『서해북방한계선(NLL)에 대한 남북한 주장의 국제법적 비교 분석』, 『법학논고』 32, 2010.

이정희, 『서해 5도의 국제법적 쟁점과 그 대응방안 - 한강 하구구역, 서해 5도 그리고 북방한계선을 중심으로
-』, 『외법논집』 10, 2001.

_____, 『6·29 서해교전과 북방한계선에 대한 국제법적 검토』, 『외법논집』 12, 2002.

- 임규정·서주석, 『북방한계선의 역사적 고찰과 현실적 과제』, 『現代理念研究』 14, 1999.
- 조동호, 『불법조업 중국어선 동향을 통해 바라본 단속제도에 대한 고찰 - 어업관리단(특별사법경찰) 중심으로 -』, 『한국해양경찰학회보』 2-1, 2012.
- 정태욱, 『서해 북방한계선은 누구를 위한 것인가』, 『역사비평』 88, 2009.
- _____, 『서해 북방한계선과 해상 불가침 구역의 차이』, 『한반도 평화와 북한 인권』, 한울, 2009.
- _____, 『서해 북방한계선(NLL) 재론: 연평도 포격사건을 계기로』, 『민주법학』 45, 2011.
- _____, 『서해 북방한계선(NLL)의 법적 문제와 평화적 해법』, 『법학논총』, 20-2, 2013.
- _____, 『서해5도 수역 평화를 위한 하나의 제안: 정전협정으로 돌아가자』, 『민주법학』 75, 2021.
- 제성호, 『북방한계선의 법적 고찰』, 『국방정책연구』 66, 2005.
- 최창동, 『북한의 'NLL 무효선언' 왜 부당한가』, 『법학자가 본 통일문제』 I, 푸른세상, 2002.

단행본

- 국방부, 『북방한계선에 관한 우리의 입장』, 2002.
- _____, 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장(개정증보판)』, 2007.
- 김보영, 『전쟁과 휴전 - 휴전회담 기록으로 읽는 한국전쟁 -』, 한양대학교 출판부, 2016.
- 박종성, 『한국의 영해』, 법문사, 1985.
- 유병화, 『동북아지역과 해양법』, 진성사, 1991.
- 이문항, 『JSA - 판문점(1953~1994)』, 小花, 2001.
- 이상철, 『NLL 북방한계선 기원·위기·사수』, 선인, 2012.
- 임동원, 『피스메이커 - 남북관계와 북핵문제 20년 -』, 중앙 books, 2008.

Yoram Dinstein, *War Aggression and Self-Defence*, Cambridge University Press, 2005.

Current Status and Challenges of Studies regarding the Five Islands in the West Sea

– Focused on the Issue Surrounding the State Jurisdiction –

Yea, Daeyeol*

The military conflict surrounding the West Sea increased after the Post-Cold War Era when inter-Korea reconciliation was started. Through the October 4th North-South Summit Declaration, the leaders of the two Koreas agreed on an agenda for recognizing the West Sea as a peaceful area. “The Special Zone of Peace and Cooperation in the West Sea and border” and “Joint Fishing Area” were declared and this consensus implies that the North accepted the South's plan to establish peace in the West Sea through economic cooperation without touching the sensitive issue of the maritime boundary. However, despite such an agreement, creating a national agreement structure is still not solved. A political dispute in the 2012 presidential election regarding a leaked transcript of an inter-Korean summit shows that issues of the West Sea have remained a controversial topic according to the political interest of inter-Korean and even mutual dialogue is not unsettled. However, to build a peaceful Korean Peninsula in the 21st century, it is essential to make the West Sea a permanent peace zone beyond ideological differences. For this purpose, this article examines the studies regarding the issue of state jurisdiction surrounding the Five Islands of the West Sea. Each chapter discusses the origins of the conflict

* a Professor of Academic Research, Sunchon National University's Institute of Humanities Research

in the West Sea, differences in interpretations of the Armistice Agreement, disagreement within South Korean academia on the NLL, changes in North Korea's position on the maritime boundary in the West Sea, and illegal fishing by Chinese fleets.

Key words : the West Sea, Five Islands of the West Sea, Truce agreement, NLL(Northern Limit Line)

